


TILAPALVELUIDEN ORGANISOINTI KUNNISSA

Teknillisen korkeakoulun
Maanmittausosastolle tehty diplomityö

Espoo, huhtikuu 2002

Tekniikan ylioppilas



Antti Soini



Valvoja: Professori Kari I. Leväinen
Ohjaaja: DI Asko Kauppinen

Tekijän nimi: Antti Soini	
Työn nimi: Tilapalveluiden organisointi kunnissa	
Päivämäärä: 15.4.2002	Sivumäärä: 69
Osasto: Maanmittausosasto	Professuuri: Maa-20. Kiinteistöoppi Pääaine: Kiinteistöjohtaminen
Työn valvoja: Professori Kari I. Leväinen	
Työn ohjaaja: DI Asko Kauppinen	
<p>Kuntien organisaatiot ovat kiinteistönpidossakin erilaisia johtuen mm. kunnan koosta, historiallisesta taustasta ja erilaisesta suuntautumisesta. Kuntien kiinteistöjen hallinta ja omistus on kuitenkin usein jaettu omistajan ja käyttäjän kesken siten, että yksi organisaatioyksikkö esim. tilalaitos edustaa omistajaa ja eri hallinnonalat käyttäjiä. Palvelut tuottaa joko tilalaitos, erillinen palveluyksikkö tai ulkopuolinen yritys. Tavallinen ratkaisu on näiden yhdistelmä. Kunnat ja kuntayhtymät ovat nyt hyvin laajasti kiinnostuneet kiinteistötoimintojensa kehittämistä. Yksityissektorille kuntien kiinteistömarkkinat ovat mahdollisuus, sillä kunnat ovat entistä enemmän harkitsemassa ostopalveluiden käyttöä ja ulkoistamassa tilapalveluitaan.</p> <p>Diplomityön päätavoitteena on selvittää tutkimuksessa mukana olevien kuntien kiinteistöjohtamisen nykytilanne, tarpeet ja ongelmat. Osatavoitteina on selvittää kunnan ”ydinliiketoiminta” ja talousmallit, selvittää tilapalveluiden asema kunnan toiminnassa sekä tuoda esille tilapalveluiden eri tuotantotapoja kuntasektorilla, yhtenä vaihtoehtona myös ostopalvelut. Tutkimus perustuu kyselyyn, haastatteluihin ja kirjallisuustutkimukseen. Tutkimus on rakenteellisesti jaoteltu erilliseen kirjallisuustutkimukseen ja empiiriseen osaan.</p> <p>Ostopalveluiden arvioidaan lisääntyvän kuntasektorilla. Eniten ostopalveluita käytettiin jätehuollossa ja erityislaitehuollossa, joissa ostopalveluiden osuudet olivat 80 %, käytännössä jätehuolto ostetaan 100 %:sti ulkoa. Myös sähkö- ja IV-kunnossapidossa ostopalveluiden osuus oli yli 50 %. Vähiten ostopalveluja käytettiin siivouksessa sekä teknisten järjestelmien hoidossa ja kiinteistöhuollossa niissä ostopalveluiden osuus on alle 10 %. Kun laskettiin kaikki tehtävät saatiin ostopalveluiden osuudeksi 22 % ja sisäisen palvelun ja oman tuotannon osuudeksi 78 %.</p> <p>Ostopalveluiden käytön lisääntymisen syitä on rekrytointiongelmat, kustannustehokkuus ja alan yleiset trendit. Ostopalveluiden käytön arvioidaan lisääntyvän erityisesti aloilla, missä työvoiman saanti on vaikeaa, kuten siivouksessa. Se, että pystyykö alan yritykset vastaamaan tähän lisääntymiseen jää nähtäväksi. Haastateltavat arvioivat, että markkinoilla voisi olla vielä tilaa yhdelle isolle palveluntarjoajalle. Toimittajien tulee kuitenkin panostaa laatuun, sillä yksi este ostopalveluiden lisääntymiselle on yksityisten palvelun tuottajien tarjoaman laadun verrattuna oman yksikön laatuun.</p>	
Avainsanat: tilapalvelut, kuntasektori, tilaaja-tuottajamalli, ostopalvelut	Kieli: suomi, englanninkielinen tiivistelmä

Author: Antti Soini	
Name of the thesis: Organizing Facility Management Services in Municipalities	
Date: 15.4.2002	Number of pages: 69
Department: Surveying	Professorship: Maa- 20. Real Estate Studies Major Subject: Real Estate Management
Supervisor: Professor Kari I. Leväinen Instructor: Asko Kauppinen, M. Sc. (Tech)	
<p>The municipal organisations are different even in real estate management, e.g. depending on the size of the municipality, historical background, and different orientation. Control and ownership of municipal facilities are, however, divided between the owner and the occupant so that one organisational unit, e.g. the facilities unit is representing the owner, and various administrative branches represent the occupants. The services are provided by the facilities unit, a separate service unit, or by an external enterprise. The most common solution is a combination of these.</p> <p>Aim of this study was to identify the present situation, needs and problems among the participant municipalities of this study. Methodology of this study was based on literature, questionnaire and theme-centred interviews done among the participants of this project. The theoretical part of the study was based on the Finnish, Swedish and other international literature.</p> <p>Use of contracted services in municipalities is going to increase. Contracted services where most used in waste management where the share of contracted services were 100 %. High shares of contracted services were also in electrical and mechanical maintenance where the share was over 50 %. Lowest share of contracted services was in cleaning and maintenance of technical systems where the share was under 10 %. When you look at all facility management services the share of contracted services is 22 % which leaves 78 % share for municipals own work.</p> <p>Reasons for increasing share of contracted services are difficulties to recruit labour, cost effectiveness and current trends on the public sector. This is great challenge for private companies and service providers. Can they respond to this challenge is to be seen. According to interviewees there is still room for one big player in these markets. Nevertheless, private companies should concentrate on quality because one reason for not using contracted services is its lower standard if you compare it to municipals own work.</p>	
Keywords: facility management, public sector, a customer-producer model, contracted services	Language: Finnish, English abstract

ALKUSANAT

Työ tehtiin opinnäytteenä diplomi-insinöörin tutkintoa varten osana laajempaa Teknillisen korkeakoulun kiinteistöopin laboratorion Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa –tutkimusta. Kyseinen tutkimus on osa TEKES:n Rembrand –teknologiaohjelmaa. Tutkimusta ohjaa johtoryhmä johon kuuluvat seuraavat henkilöt:

Jorma Ruokojoki	Suomen Kuntaliitto
Seppo Holste	Espoon kaupunki
Jari Kuokkanen	Honkalammen kuntayhtymä
Jouni Tiihonen	Kuopion kaupunki
Jukka Heikkilä	Oulun kaupunki
Heikki Salumäki	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Markku Lehtonen	Porin kaupunki
Ilona Nokela	Sipoon kunta
Ilkka Ojala	Tampereen kaupunki
Harri Isoniemi	Turun kaupunki
Pasi Salo	Vantaan kaupunki
Erkki Eriksson	Vihdin kunta
Kauko Pellikka	Engel Palvelut Oy
Tiina Tanninen-Ahonen	TEKES
Kari I. Leväinen	Teknillinen korkeakoulu
Kaj Hedvall	Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry

Työn valvojana toimi Teknillisen korkeakoulun toimitilajohtamisen professoria Kari I. Leväinen, jota haluan kiittää asiantuntevasta opastuksesta koko työ ajan. Lisäksi haluan kiittää erityisesti työn ohjaajaa Asko Kauppista, kollegaani Jani Winteriä ja muita tutkimukseen osallistuneita.

Lopuksi haluan kiittää vanhempiani, jotka ovat tukeneet minua sekä taloudellisesti että henkisesti koko opiskeluajan. Ja haluan tietysti kiittää tyttöystävääni Annaa hänen korvaamattomasta tuesta kotirintamalla. Ilman heidän kannustustaan en olisi selvinnyt.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	2
ABSTRACT.....	3
ALKUSANAT	4
1 JOHDANTO.....	7
2 TAVOITTEET JA TUTKIMUSMENETELMÄT	9
2.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA RAJAUKSET.....	9
2.1.1 Tavoite	9
2.1.2 Rajaukset.....	9
2.2 TUTKIMUSMENETELMÄT.....	10
2.3 TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN	11
3 KIINTEISTÖJOHTAMISEN ROOLI KUNNASSA JA SEN ERI TUOTANTOTAVAT.....	12
3.1 KUNNAN TOIMIALA	12
3.1.1 Laissa säädetty tehtävät ja kunnan itselle ottamat muut tehtävät	13
3.1.2 Kunnan perustoimintaa tukeva toiminta.....	14
3.1.3 Tekniset palvelut	15
3.2 KUNNAN TILAPALVELUIDEN PROSESSIT	16
3.3 KUNTAORGANISAATIOIDEN TALOUSMALLIT	19
3.3.1 Talousarvioinnin periaatteet.....	20
3.3.2 Brutto- ja nettobudjetointi	21
3.3.3 Liikelaitos.....	22
3.4 TILAPALVELUIDEN TUOTANTOTAVAT	26
3.4.1 Oma tuotanto	27
3.4.2 Tilaaaja-tuottajamalli.....	27
3.4.3 Ostopalvelut	29
3.6 SISÄINEN VUOKRA	30
3.6.1 Pääoma- ja ylläpitokustannukset.....	30
3.6.2 Markkinavuokra.....	31
3.6.3 Toimivan sisäisen vuokran tunnusmerkit.....	33
3. 7 SISÄINEN VUOKRA JA TILAAJA-TUOTTAJAMALLI RUOTSISSA	34
4 KIINTEISTÖJOHTAMISEN ULKOISTAMINEN JA OSTOPALVELUT NIIHIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	37
4.1 ULKOISTAMINEN JA OSTOPALVELUT	37
4.2 OSTOPROSESSI	38
4.3 JULKISIIN HANKINTOIHIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	42
4.3.1 Laki julkisista hankinnoista	42
4.3.2 Hankintaohjeet ja -säännöt.....	43
4.3.3 Kilpailuttaminen	45
4.3.4 Henkilöstön asema.....	47
5 KIINTEISTÖJOHTAMISEN ORGANISOINTI JA OSTOPALVELUT TUTKIMUKSEN PILOTTIKUNNISSA.....	49
5.1 YLEISTÄ.....	49
5.2 PILOTTIKUNTIEN TOIMITILOJEN HALLINNAN JÄRJESTÄMISTAPA	50

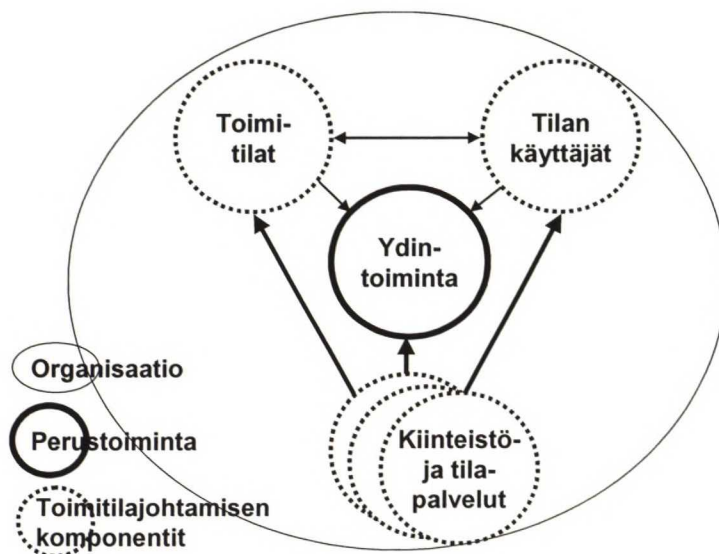
5.2.1 Sisäisen vuokran käyttö	51
5.2.2 Tilaaja-tuottajamalli.....	52
5.3 OSTO-OSAAMINEN	53
5.4 OSTOPALVELUIDEN KÄYTTÖ.....	54
5.4.1 Hankintaprosessi	54
5.4.2 Sopimuksen aikainen yhteistyö	55
5.5 OMAN TUOTANNON, SISÄISEN PALVELUN JA OSTOPALVELUN JAKAUTUMINEN PILOTTIKUNNISSA.....	58
5.6 ALAN YLEINEN KEHITYS	61
<u>6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</u>	63
<u>LÄHDELUETTELO</u>	66
<u>LIITTEET</u>	70

1 JOHDANTO

Kuntien taloustilaston mukaan vuonna 1998 toimitilapalvelujen toimintamenot olivat 890 milj. euroa, josta palkkojen ja sosiaalivakuutusten osuus oli vajaat puolet, kaksi miljardia ja palvelujen oston osuus miljardi. Kuntien toimitila- ja vuokraustoiminnan tulot olivat 1,4 mrd. euroa. Sektorin investoinnit olivat 170 miljoonan euron luokkaa ja poistot 270 miljoonaa euroa eli yli puolitoistakertaiset investointeihin nähden. Keskitetyn toimitilapalvelun lisäksi hallintokuntien vastuulla on suoraan huomattava määrä investointeja ja kiinteistönpitoa. Kuntien toimitilojen ylläpidon ja investointien kokonaismäärä on noin 12 mrd. vuodessa. (Kuntaliitto 2001, s. 53.)

Kunnat ja kuntayhtymät ovat nyt hyvin laajasti kiinnostuneet kiinteistötoimintojensa kehittämisestä. Yksityissektorille kuntien kiinteistömarkkinat ovat mahdollisuus, sillä kunnat ovat entistä enemmän harkitsemassa ostopalveluiden käyttöä ja ulkoistamassa tilapalveluitaan.

Kunnissa on tilanne sama kuin yrityksissäkin eli tilapalvelut tukevat organisaation ydinprosessin toimintoja, jotka tuottavat organisaation perustuotteita ja palveluita (Kuva 1).



Kuva 1. Kiinteistö- ja tilapalveluiden suhde muihin toimintoihin (Leväinen 2001a, s. 2)

Kuntien organisaatiot ovat kiinteistönpidossakin erilaisia johtuen mm. kunnan koosta, historiallisesta taustasta ja erilaisesta suuntautumisesta. Kuntien kiinteistöjen hallinta on kuitenkin usein jaettu omistajan ja käyttäjän kesken siten, että yksi organisaatioyksikkö kuten tilalaitos edustaa omistajaa ja eri hallintokunnat käyttäjiä. Ti-

lapalvelut tuottaa joko tilalaitos, erillinen palveluyksikkö tai ulkopuolinen yritys. Tavallinen ratkaisu on näiden yhdistelmä.

Yksityisen sektorin kiinteistönpidon muutos tulee lisäämään alan palvelujen ja uusien toimintamallien tarjontaa myös kunnille ja siten kasvattamaan paineita sekä tehtävien ulkoistamiseen että tulosityksikköajatteluun kunnissakin. Tarjonnan lisääntyminen on odotettavissa varsinkin kasvavilla kaupunkiseuduilla, kun samaan aikaan pienillä maaseutukunnilla saattaa olla jopa vaikeuksia saada kilpailevia tarjouksia kiinteistönhoitopalveluissa. (Kuntaliitto 2001, s. 54.)

Kunnat ovat viime aikoina ottaneet käyttöön tilaaja-tuottajamallia ja muodostaneet liikelaitoksia. Lisäksi harkitaan mahdollisia yhtiöittämisiä. Nämä ratkaisut ovat vaikuttaneet asiakkaaseen eli käyttäjään sekä tilapalvelujen hankintaan. Kuntakonsernin ja seutukuntien kesken on syntynyt yhteistyötä. Kiinteistönpidon organisointiin ovat vaikuttaneet liikelaitostaminen, yhtiöittämiset ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto.

Sisäinen vuokra on sekä yrityksissä että kunnissa merkittävä tilojen käytön optimointikeino. Käyttöönoton yhteydessä on myös vastuita palveluiden hankinnasta selvennetty ja sisäisten palveluiden kustannuksia sisällytetty vuokraan. On tärkeää, että ulkoistaminen vaikuttaa organisatorisiin kysymyksiin ja sisäisen vuokran määrittelymiseen ja järjestämiseen niin, että tilanpitäjän tavoitteet ja käyttäjänäkökulma eli eri hallinnonalojen tarpeet tulevat mahdollisimman hyvin huomioon otetuiksi.

2 TAVOITTEET JA TUTKIMUSMENETELMÄT

2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

2.1.1 Tavoite

Tämä diplomityö on osa Teknillisen korkeakoulun kiinteistöopin laboratorion Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa –tutkimusta, joka käynnistettiin marraskuussa 2001 ja valmistuu elokuussa 2003. Kyseinen tutkimus kuuluu Rembrand –ohjelmaan. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa sellaiset yleisesti sovellettavissa oleva konseptit, jonka avulla erityyppisissä kunnissa voidaan ostopalvelut hankkia ja ulkoistaa tilapalvelut parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkimus koostuu viidestä osasta, joista ensimmäisessä tutkitaan mukana olevien kuntien ja kuntayhtymien nykytilannetta, tarpeita ja ongelmia. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös kuntien kiinteistöjohtamisen organisointia eli tilapalveluiden järjestämistä ja omistajapolitiikkaa. Tämän diplomityö muodostaa osan ensimmäisestä vaiheesta.

Diplomityön päätavoitteena on selvittää tutkimuksessa mukana olevien kuntien kiinteistöjohtamisen nykytilanne, tarpeet ja ongelmat. Kuntien organisaatiot ovat vaikeasti hahmotettavissa ja jossakin määrin keskenään erilaisia, joten osatavoitteina on:

- selvittää kunnan ”ydinliiketoiminta” ja esittää kuntaorganisaatioiden talousmallit
- selvittää tilapalveluiden asema kunnan toiminnassa
- tuoda esille tilapalveluiden tuotantotapoja kuntasektorilla, yhtenä vaihtoehtona myös ostopalvelut.

Tuloksen on tarkoitus selvittää kiinteistöjohtamisen järjestämistapoja kuntasektorilla, esittää tutkimuksen johtoryhmälle pilottikuntien nykytilanne ja verrata niitä keskenään. Tavoitteena on myös esittää pilottikuntien ostopalveluiden käytön määrä ja niiden käyttöön liittyviä tarpeita ja ongelmia.

2.1.2 Rajaukset

Tässä tutkimuksessa käsitellään tilapalveluita, jotka RAKLI (2001, s. 23) määrittelee tilojen ominaisuuksiin kohdistuviksi ja käyttäjän toimintaa tukeviksi palveluiksi. Tilapalveluihin sisältyy erilaisia käyttäjä- ja kiinteistöpalveluja. Tilapalvelujen si-

sältö vaihtelee organisaatiokohtaisesti, ja niistä sovitaan yleensä erikseen joko vuokrasopimuksessa tai erillisessä palvelusopimuksessa. Nimitystä toimitilapalvelut käytetään kiinteistöalalla usein synonyymina tilapalvelut käsitteelle, vaikka käsitteet rajautuvatkin hieman eri tavalla. (RAKLI 2001, s. 23.)

Tilapalveluihin sisältyvillä käyttäjäpalveluilla tarkoitetaan kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnattuja palveluja. Käyttäjäpalveluiksi luetaan muun muassa turvapalvelut, viherkasvien hankinta ja hoito, ruokailu- ja ravintolapalvelut, postitus ja postinjakelu, puhelinpalvelut, aulapalvelut, tietoverkkopalvelut, kopiointipalvelut, pitopalvelut, kalustus- ja hankintapalvelut, muuttopalvelut sekä lähetti- ja toimistopalvelut. Toimintoja, joiden tarkoituksena on luoda kiinteistön tilojen käyttäjille edellytykset harjoittaa toimintaansa kutsutaan käyttäjätoiminnoiksi. Käyttäjätoimintoja toteutetaan tuottamalla käyttäjäpalveluja. (RAKLI 2001, s. 11, 23.)

Tilapalvelujen toinen osa-alue, kiinteistöpalvelut, voidaan jakaa kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluihin. Kiinteistönhoito on kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa säännöllistä toimintaa, jolla pysytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla. Kiinteistönhoitoa ovat muun muassa kiinteistön teknisten järjestelmien hoito, kiinteistön huolto, siivous, ulkoalueiden hoito sekä kiinteistön jätehuolto. Vastaavasti kunnossapito on kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jossa kohteen ominaisuudet pysytetään uusimalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että kohteen suhteellinen laatutaso olennaisesti muuttuu. (RAKLI 2001, s. 24-25.)

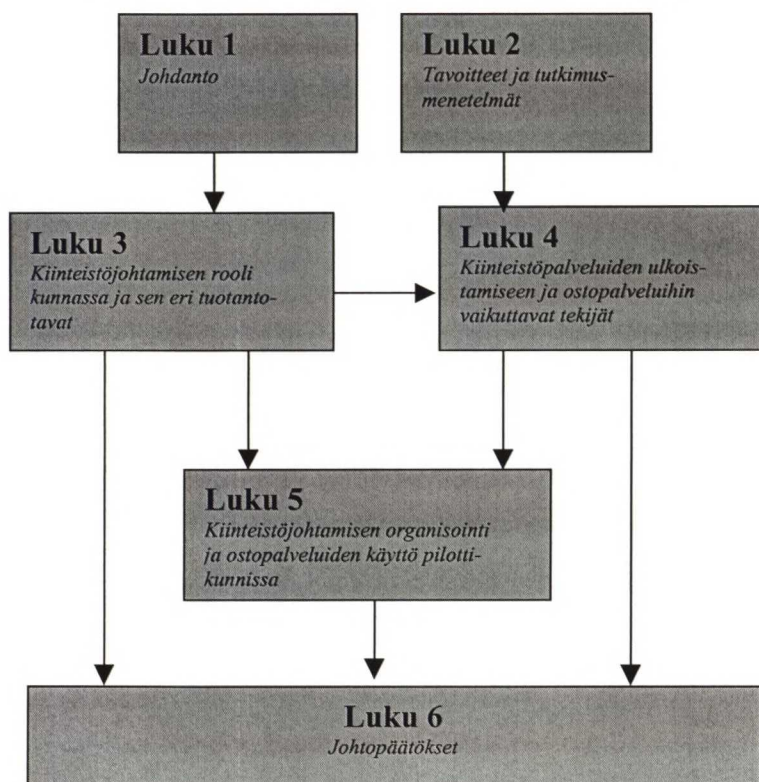
2.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus perustuu kyselyyn, haastatteluihin ja kirjallisuustutkimukseen. Kysely lähetettiin yhdelletoista mukana olleelle kunnalle ja kuntayhtymälle, sen tarkoituksena oli selvittää kuntien nykytilannetta. Kyselyä täydennettiin siihen vastanneisiin kuntiin kohdistetuilla haastatteluilla.

Aiheeseen liittyvää kirjallisuutta löytyy hyvin, esim. Kuntaliitolla on useita aiheeseen liittyviä julkaisuja, mutta näissä käsitellään yleensä tilaaja-tuottajamallia eikä niinkään ostopalveluita. Kuntaliiton tutkimuksissa on keskitytty kiinteistönpitoon ja käyttäjäpalveluiden osuus on jäänyt vähemmälle. Myös Svenska Kommunförbundet eli Ruotsin kuntaliitto on tutkinut aihetta. Ulkoistamiseen liittyvää kirjallisuutta löytyy paljon.

2.3 Tutkimuksen suorittaminen

Diplomityön rakenne muodostuu kuudesta luvusta (Kuva 2). Ensimmäisessä Johdanto kappaleessa käsitellään tutkimuksen taustaa ja tutkimuksen tarvetta. Toinen kappale sisältää tavoitteet ja tutkimusmenetelmät. Kolmannessa luvussa käsitellään kiinteistöjohtamisen roolia kunnissa sekä kiinteistöpalveluiden eri tuotantotapoja ja organisaatiomalleja. Luku neljä sisältää kiinteistöpalveluiden ulkoistamiseen ja ostopalveluiden käyttöön vaikuttavia tekijöitä. Luku viisi on tutkimuksen empiirinen osa, joka käsittelee tutkimuksessa mukana olevien pilottikuntien kiinteistöjohtamisen organisointia ja ostopalveluiden käyttöä, tämä luku perustuu kyselyihin ja teema-haastatteluihin. Diplomityön johtopäätökset esitellään luvussa kuusi. Johtopäätökset perustuvat haastatteluissa ja kirjallisuudessa ilmenneisiin ongelmiin ja kehitystarpeisiin.



Kuva 2. Tutkimuksen suorittaminen

3 KIINTEISTÖJOHTAMISEN ROOLI KUNNASSA JA SEN ERI TUOTANTOTAVAT

3.1 Kunnan toimiala

Kunnan tehtävät

Kuntalaki (365/95) 2§

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan tehtävät on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan, joka johdetaan itsehallintoperiaatteesta, sekä erityiseen toimialaan, joka muodostuu kunnille laeilla säädetystä erityistehtävistä (Kuva 3). Yhteiskunnan kehitys ja oikeuskäytännön muutokset ovat sallineet yhä väljemmät yleisen toimialan tulkinnat. (Oulasvirta 1996, s. 11.)



Kuva 3. Kunnan toimiala (Oulasvirta 1996, s.12)

Kunnan perimmäinen tehtävä on luoda edellytyksiä asukkaistensa hyvinvoinnille. Kunnat ovat ottaneet vapaaehtoisesti hoidettavakseen tehtäviä, mutta pääasiassa ne on kuitenkin erityislainsäädännöllä velvoitettu hoitamaan uusia tehtäviä tai hoitamaan entisiä tehtäviä laajemmin. Myös kunnan alun perin vapaaehtoisesti hoitamia tehtäviä on siirretty lainsäädännöllä erityistoimialan piiriin. Lisäksi kunnalle on siirretty tehtäviä, jotka ovat aiemmin kuuluneet valtionhallinnolle. (Oulasvirta 1996, s. 43.)

Kunnan harkintavalta on yleisellä toimialalla suurempi kuin erityistoimialalla, jossa kunnilla on ollut aiemmin hyvinkin vähän liikkumavaraa. Ajan myötä erityistoimialan merkitys on tuntuvasti kasvanut. Tämä kehitys on jättänyt kunnille suhteellisesti

sesti vähemmän voimavaroja toimintaan yleisellä toimialalla. (Oulasvirta 1996, s. 12.)

3.1.1 Laissa säädettyt tehtävät ja kunnan itselle ottamat muut tehtävät

Kunnan tehtävät voidaan ryhmitellä vaihtoehtoisten palvelujen tuotantomuotojen näkökulmasta (Kuntaliitto 2001, s. 8):

- kunnalle laissa säädettyihin tehtäviin
- kunnan itselle ottamiin muihin tehtäviin.

Kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelun tuottajilta. (Kuntaliitto 2001, s. 8.)

Kunnalle laissa säädettyistä tehtävistä osa on sellaisia, joissa kunta käyttää julkista valtaa, esimerkiksi antaa lain nojalla määräyksiä tai tekee muita hallinnollisia päätöksiä, jotka kohdistuvat kuntalaisiin tai kunnan alueella tapahtuvaan toimintaan. Tällaiset viranomaistehtävät kuuluvat kunnallisoikeuden mukaan kunnan viranomaisille tai kuntien julkioikeudellisille yhteistyöelimille. Viranomaistehtäviä ei voida antaa yritysten tai muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen tehtäväksi. Kunnan viranomaisten on itse tehtävä varsinainen viranomaispäätos, esimerkiksi kaavan hyväksyminen. Tosin viranomaistehtäviinkin liittyy valmistelua, osatehtäviä, selvityksiä, tutkimuksia tai muita palveluja, jotka kunta voi tilata ulkopuoliselta palvelujen tuottajilta. Tällaiset päätösten valmisteluun liittyvät tehtävät voivat olla hyvinkin laajoja kokonaisuuksia, esimerkiksi kaavan laatiminen. (Kuntaliitto 2001, s. 8.)

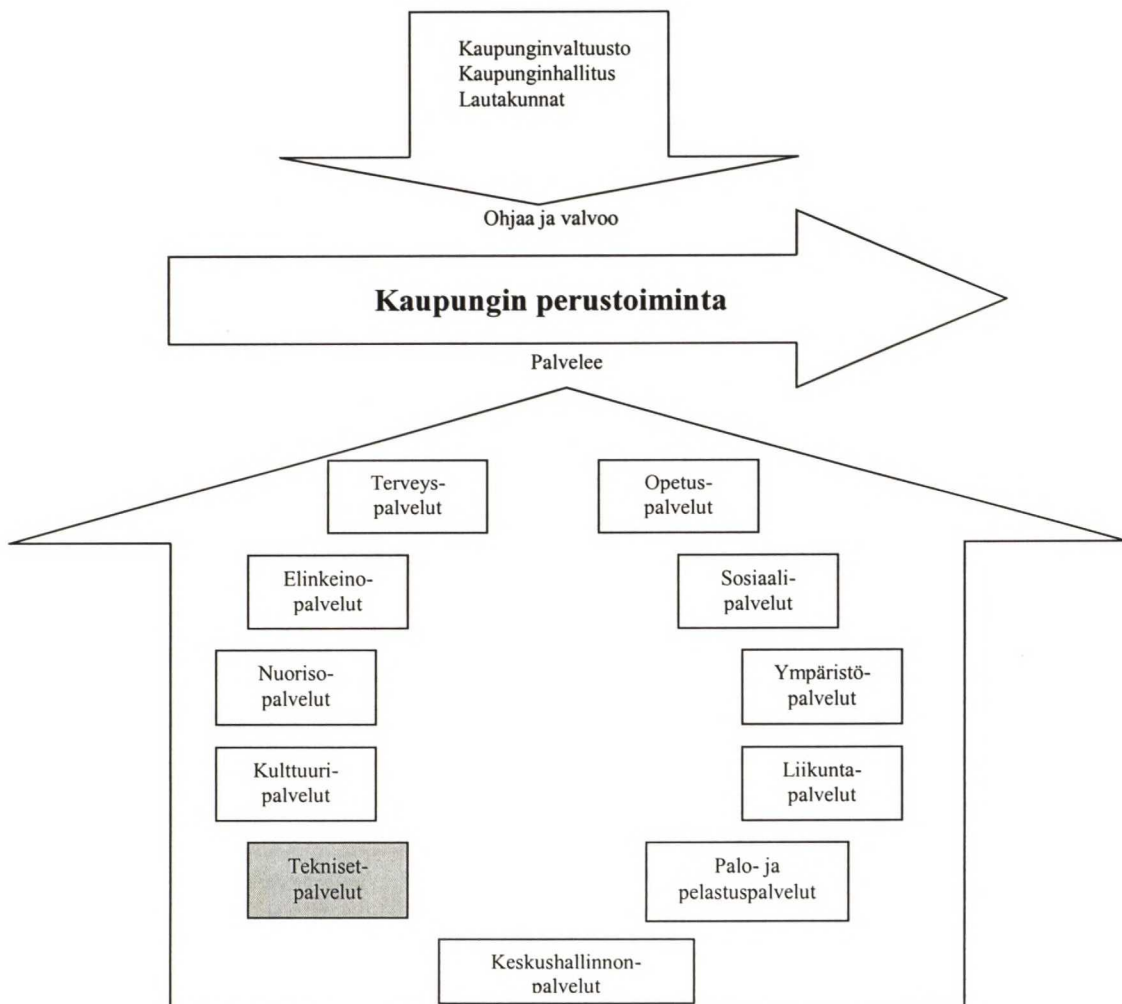
Muut kunnalle laissa säädetty tehtävät ovat sellaisia palvelutehtäviä, joista kunnan on huolehdittava. Kunnan ei tarvitse välttämättä itse osallistua toimintaa, jos tehtävät tulevat muutoin hoidetuksi lain edellyttämällä tavalla. Kunnan on valvottava, että tehtävät tulevat suoritetuiksi ja jos puutteita ilmenee, ryhdyttävä toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. (Kuntaliitto 2001, s. 8-9.)

Kunnan itselleen asettamat muut tehtävät taas ovat sellaisia, joista huolehtimiseen kunnalla ei ole velvollisuutta, mutta jotka kunta on ottanut hoitaakseen kunnan ja kuntalaisten hyvinvoinnin lisäämiseksi. Tällaiset tehtävät kunta voi toteuttaa miten parhaaksi näkee. Näistä tehtävistä kunta voi myös luopua, milloin se katsoo, ettei tehtävien pitämiselle kunnalla ole enää perusteita ja kuntalaisten saatavilla on riittävät palvelut. (Kuntaliitto 2001, s. 9.)

3.1.2 Kunnan perustoimintaa tukeva toiminta

Petri Sinisalo (1996) käsitteli diplomityössään käyttäjän näkökulmaa kaupungin maaomaisuuden hallinnassa, esimerkkinä Oulun kaupunki. Työssään hän määritteli kaupungin perustoimintaa tukevat toiminnot. Seuraavassa puhutaan kaupungin perustoiminnasta, mutta sillä tarkoitetaan tässä työssä myös kunnan perustoimintaa.

Käyttäjän näkökulman mukaan kaupungin perustoiminta voidaan määritellä etsimällä käyttäjiä ja asiakkaita eli kaupungin palveluiden loppukäyttäjiä. Tällaisia ryhmiä ovat kaupungin asukkaat, kaupungissa työssäkäyvät henkilöt sekä kaupungissa toimivat yritykset ja muut yhteisöt. Kaupungin perustoimintaa tukeva toiminta on kaupungin asukkaille sekä kaupungissa toimiville yhteisöilleen tarjoamaa palvelutoimintaa, näitä toimintoja voidaan kutsua perustoimintaa tukeviksi palveluiksi (Kuva 4). (Sinisalo 1996, s. 25, 29.)



Kuva 4. Kaupungin organisaatio käyttäjän näkökulmasta (Sinisalo 1996, s. 30)

Kaupungin toiminnasta päättää ja toimintaa ohjaa ja valvoo kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus sekä lautakunnat. Näitä poliittisia luottamuselimiä vastaavat yrityksessä esimerkiksi yhtiökokous, yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. Kuvassa 4 alhaalla esitetty keskushallinnon palvelut organisaatioyksikkö on ehkä eniten luonteeltaan ns. sisäisiä palveluita kaupungin muille palveluorganisaatioille tuottava yksikkö. (Sinisalo 1996, s. 30.)

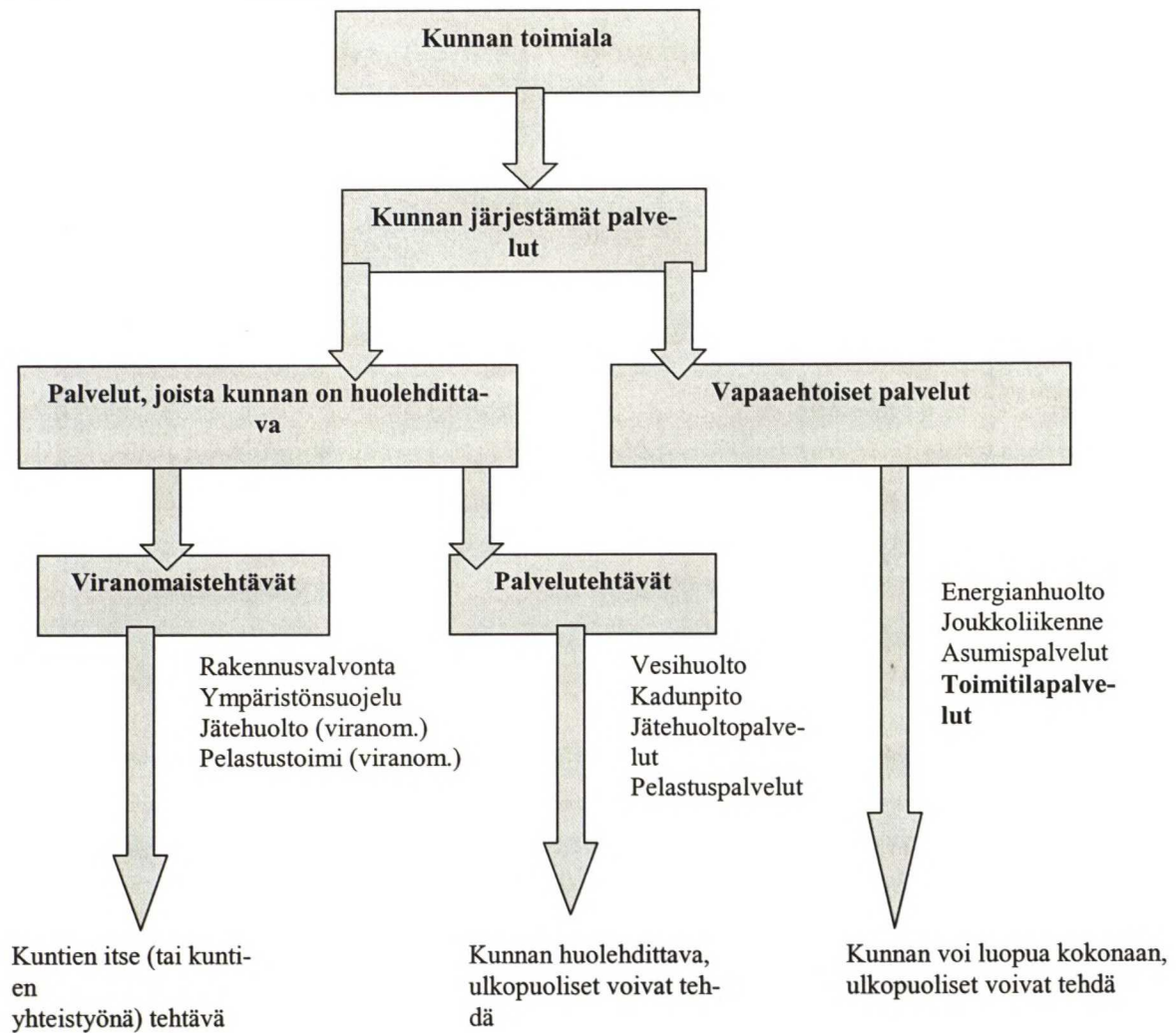
Tässä työssä keskitytään teknisiin palveluihin, joka on yksi perustoimintaa tukevista palveluista. Käyttäjän näkökulman mukaan kaupungin tekniset palvelut palvelevat sekä kaupungin perustoimintaa että perustoimintaa tukevia muita palveluorganisaatioita (Sinisalo 1996, s. 30).

3.1.3 Tekniset palvelut

Kunnalla on todellisuudessa paljon juridista vastuuta laajempi vastuu ympäristöstä ja teknisen perusrakenteen toimivuudesta. Hyvin toimivat tekniset palvelut, hyvät asunto-olot ja puhdas ympäristö ovat kunnan imagon ja kilpailukyvyn kannalta ensiarvoisen tärkeitä, eikä kunta voi jättää näitä asioita hoitamatta vaikkei jokin asia kuuluisikaan tiukasti lakia tulkiten sen vastuulle. (Kuntaliitto 2001, s. 9.)

Kunnan tekniset palvelut ovat yhteiskunnan ja kansalaisten päivittäin tarvitsemia välttämättömyyspalveluja. Useille näistä on tyypillistä pääomavaltaisuus eli palvelun ylläpito edellyttää suuria investointeja, minkä vuoksi ne yleensä, kuten vesi- ja energiahuolto, muodostavat luonnollisen alueellisen monopolin. (Kuntaliitto 2001, s. 9.)

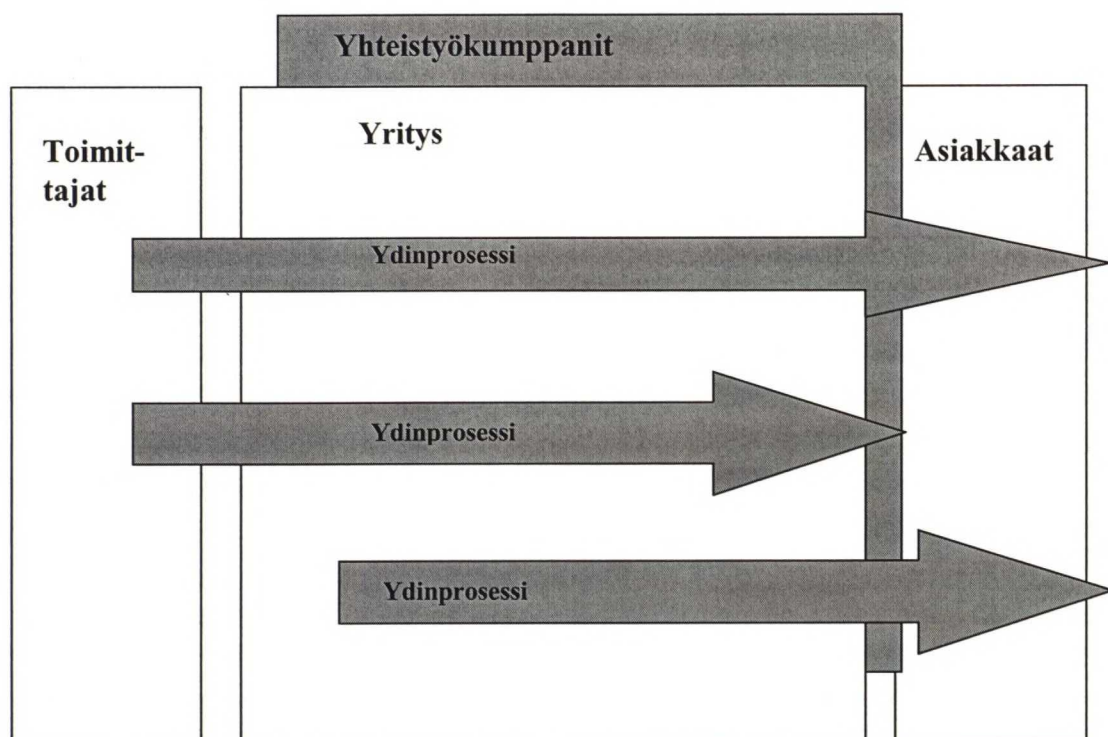
Kaikki edellä mainitut seikat vaikuttavat siihen, että palvelujen tuotantotavan valinnalla on laaja, pitkäaikainen vaikutus kuntalaisiin ja kunnan toimintaan. Toimintavaihtoehtoja arvioitaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä palvelujen varmaan saatavuuteen, laatuun, edullisuuteen ja palveluntuotannon kehittämisedellytyksiin. (Kuntaliitto 2001, s. 9.)



Kuva 5. Kunnan lakisääteiset ja vapaaehtoiset tekniset palvelut. (Kuntaliitto 2001, s. 10)

3.2 Kunnan tilapalveluiden prosessit

Prosessilla (Kuva 6) tarkoitetaan yleensä toimintojen ketjua, jossa on kaksi tai useampia erillisiä vaiheita. Prosessi saa aikaan tuotteen tai palvelun, jolla on prosessin ulkopuolinen asiakas tai käyttäjä. Paras keino parantaa asiakaslähtöisyyttä on kehittää varsinainen asiakasrajapinnan taustalla olevien prosessien suorituskyykyä. (Kankainen & Junnonen 2001, s. 12.)



Kuva 6. Periaatteellinen kuva yrityksen ja sen sidosryhmien läpileikkaavista ydinprosesseista (Kankainen & Junnonen 2001, s. 12)

Prosessit leikkaavat organisaation sisäisiä rajoja ja ovat yhteydessä asiakkaan ja muiden organisaatioiden prosesseihin. Tämän vuoksi niille on luonteenomaista, ettei yleensä löydy yksittäistä henkilöä, joka vastaisi koko prosessin toimivuudesta. Mikäli prosessista kokonaisvastuussa oleva henkilö puuttuu, on nimitettävä ”prosessiin omistaja”, jolle annetaan valtuudet ohjata ja kehittää koko prosessia. Prosessin omistajasi valitaan riittävän korkealta hierarkkiselta tasolta sellainen henkilö, jota prosessin toimimattomuus erityisesti haittaa ja jolla sen vuoksi on suuri motivaatio parantaa koko prosessia. (Kankainen & Junnonen 2001, s. 12.)

Toimintaprosesseja voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla. Lähtökohtana ryhmittelyssä voidaan pitää jakoa ydinprosesseihin ja tukiprosesseihin. Ydinprosessit koostuvat kaikista niistä organisaatiota ja sen sidosryhmiä läpileikkaavista toimintoketjuista, jotka alkavat asiakkaan tarpeista ja päättyvät asiallaan tarpeen tyydyttämiseen. Ydinprosessi voidaan määritellä myös koostuvan niistä prosesseista, joiden toiminta vaikuttaa välittömästi tuotteen valmistumiseen. Laajasti ymmärrettynä ydinprosessin voidaan ajatella alkavan toimeksiannosta tai tilauksen vastaanottamisesta ja päättyvän maksun saamiseen ja tuotteen luovuttamiseen. Tukiprosessien toiminta vaikuttaa organisaation toimintaan välillisesti. Mikäli tukiprosessi poistetaan, kuihtuu organi-

saation toiminta vähitellen. Esimerkkejä tukiprosesseista ovat tuotekehitysprosessi ja hallintoprosessit. Toimintaprosesseille olennaisia tekijöitä ovat:

- Prosessilla on aina asiakas, joka saa sille määritellyn lopputuloksen; asiakas voi olla organisaation sisäinen tai ulkoinen.
- Prosessit ylittävät organisatoriset rajat ja ovat yleensä riippumattomia organisaatorakenteesta.
- Prosessien suorituskkyä tulee arvioida aina asiakkaan (sisäinen tai ulkoinen) näkökulmasta. (Kankainen & Junnonen 2001, s. 13.)

Andersson (1996 s. 8) määrittelee prosessin joukoksi samansuuntaisia toimintoja, jotka yhdessä luovat asiakkaan tarpeille lisäarvoa, ts. yrityksen tekemä suorite josta asiakas on halukas maksaa. Julkisen kiinteistöyksikön ydinprosessit:

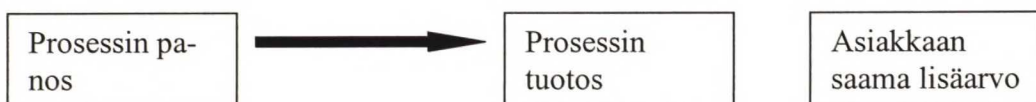
1. Järjestää käytettävät tilat.
2. Järjestää tilaan liittyvät palvelut ja työympäristö.
3. Järjestää ylläpidon tukea ja palvelua.

Tukitoiminnot ovat yrityksen niitä toimintoja, jotka tukevat ydintoimintoja. Kiinteistöyksikössä on kolme tärkeätä tukiprosessia:

1. hallintoprosessi
2. hankintaprosessi
3. tietojenkäsittelyprosessi.

Jokaisella prosessilla on osaprosesseja, joita eritellään ja kehitetään asiakkaan tarpeiden mukaan. Prosessin menevät yrityksen organisaation läpi horisontaalisesti, kun taas toiminnot menevät vertikaalisti. Prosessi muodostaa ketjun toimintoja, joiden lopputuloksena on tuote, tavara tai asiakkaan tilaama palvelu. (Andersson et al. 1996, s. 8.)

Prosessilla on selkeä alku ja loppu. Prosessi on jalostusketju, jonka sisällä virtaa resursseja, kuten kiinteistöpääomaa, työtunteja ja työnjohto, joista muodostuu palveluja tai tuotteita, joita asiakas myöhemmin kuluttaa (Kuva 7). (Andersson et al. 1996 s. 30.)

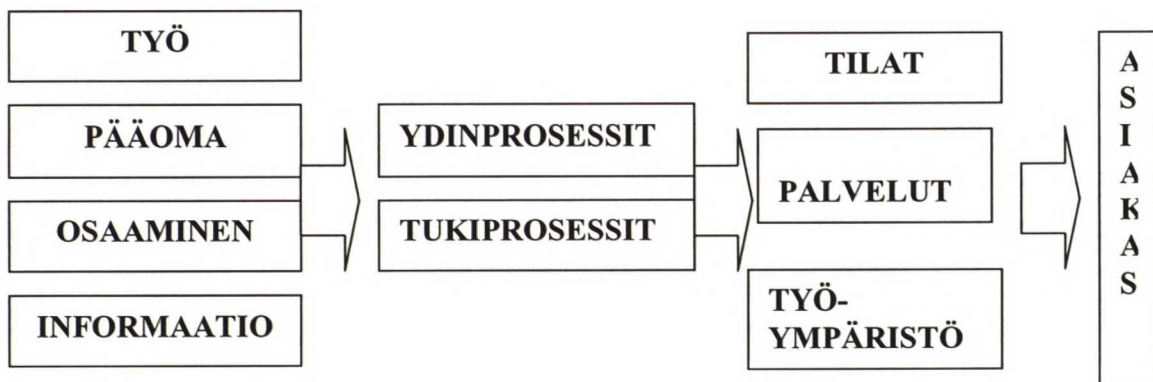


Kuva 7. Prosessikaavio (Andersson et al. 1996, s. 30)

Prosessille on tunnusomaista että:

- Sillä on asiakkaita, joko sisäisiä tai ulkoisia.
- Se kulkee funktionaalisen organisaation läpi.
- Se on riippumaton organisaation rajoista.
- Se käsittää useita toimintoja.
- Siitä puuttuu usein päävastuullinen organisaation sisältä.
- Niitä on harvemmin dokumentoitu.

Kuntasektorin kiinteistöyksikköä voidaan ajatella julkishallinnon kiinteistöyrittäjäksi. Kiinteistöyrityksen toimintaa voidaan tarkastella prosessina missä panoksena on työ, pääoma, osaaminen ja informaatio muutetaan ydin- ja tukiprosesseilla tiloiksi, palveluiksi ja työympäristöksi (Kuva 8).



Kuva 8. Kiinteistöyrityksen tuotantoprosessi (Andersson et al. 1996, s. 58)

3.3 Kuntaorganisaatioiden talousmallit

Tilapalvelu voidaan organisatorisesti ja talouden ohjauksen näkökulmasta järjestää karkeasti ottaen neljällä tavalla (Ahonen 1994, s. 13):

1. bruttoyksikkönä
2. nettoyksikkönä
3. liikelaitoksena
4. osakeyhtiönä.

Tässä luvussa käsitellään kuntaorganisaatioiden talousmalleista brutto- ja nettoyksiköitä sekä liikelaitosta. Tilapalvelun yhtiöittämistä (osakeyhtiö) ei ole tässä yhtey-

dessä tarkoituksenmukaista tarkastella, koska tähän ei mikään tutkimuksessa mukana olevista kunnista ole toistaiseksi siirtynyt.

3.3.1 Talousarvioinnin periaatteet

Laissa määritellyn talousarvion muodollisen rakenteen lisäksi talousarvion rakennetta ja sisältöä määrittelevät talousarvioperiaatteet, joissa oikeudellisesti merkityksellisiä ovat erityisesti (Harjula & Prättälä 2001, s. 407):

- täydellisyysperiaate
- tasapainoperiaate
- vuotuisperiaate
- yksityiskohtaisuusperiaate
- yhtenäisyysperiaate.

Periaatteet pohjautuvat alkuaan valtiontalouden hallinnolliseen kirjanpitoon, mutta niitä on noudatettu myös kunnallisessa talousarvio-oikeudessa ja –käytännössä. Kuntalaissa periaatteet muotoutuvat monilta osin uudelleen. (Harjula & Prättälä 2001, s. 407.)

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kalenterivuoden menot ja tulot. Tätä periaatetta noudatetaan edelleen: talousarvioon on otettava huomioon kaikki arvioitavissa olevat kunnan menot ja tulot. (Harjula & Prättälä 2001, s. 407.)

Täydellisyysperiaatteeseen kuuluvaksi katsotaan usein myös bruttoperiaate, jonka mukaan tulot ja menot on otettava talousarvioon bruttomääräisinä vähentämättä tuloja menoista ja päinvastoin. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa talousarvioon *brutto- tai nettomääräisenä*. (Harjula & Prättälä 2001, s. 407.) Määräraha on valtuuston toimielimelle antama markkamäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen. Tuloarvio on vastaavasti valtuuston toimielimelle asettama tulotavoite. Molemmat voidaan asettaa tehtävä-, vastuuyksikkö- tai menolajikohtaisesti. (Harjula & Prättälä 2001, s. 405.)

Talousarvion tasapainoperiaatteen kuntalaissa ilmaisee 65 § 3 momentin säännös, jonka mukaan talousarviossa osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. *Tasapainoperiaate* koskee siis rajan käyttöä ja rahan lähteitä. Sen sijaan menojen ja tulojen tasapainoa ei vuositasolla edellytetä. (Harjula & Prättälä 2001, s. 408.)

Vuotuisperiaate ilmenee 65 § 1 momentista: valtuuston on hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Vuotuisperiaatetta noudatetaan eräiltä

osin aiempaa tiukemmin edellyttämällä, että menot ja tulot jaksotetaan oikeille tilikausille. Kuntalain mukainen talousarviojärjestelmä ei tunne esimerkiksi siirtomäärärahaa, vaan se korvataan taloussuunnitelmalla ja mahdollisilla investointivaroilla. (Harjula & Prättälä 2001, s. 408.)

Yksityiskohtaisuusperiaate edellyttää, että määrärahat (ja tuloarviot) määritellään niin yksityiskohtaisesti, että määrärahan myöntämisvaltaa ei siirry valtuustolta alemmille toimielimille. Periaatteesta luovuttiin käytännössä jo määrärahojen sitovuustasoporstuksella, joka oikeastaan laillistettiin vuonna 1990 toteutetulla vuoden 1976 kuntalain muutoksella (1122/1990). Silloin valtuustolle annettiin laaja harkintavalta päättää siitä, mikä on ”määräraha”. Tilanne säilyy samana kuntalaissa, jonka mukaan valtuusto määrittelee ne toimintojen ja hankkeiden kokonaisuudet, joihin määrärahat talousarvion käyttötalousovosassa ja investointiosassa osoitetaan. (Harjula & Prättälä 2001, s. 409.)

Yhtenäisyysperiaate edellyttää, että valtuusto päättää talousarviosta ja –suunnitelmasta yhtenä kokonaisuutena samassa käsittelyssä. *Julkisuusperiaate* kunnan talousarvion valmistelussa, päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa on turvattu kunnan tiedottamista, käsittelyn julkisuutta ja asiakirjajulkisuutta koskevilla säännöksillä. (Harjula & Prättälä 2001, s. 409.)

3.3.2 Brutto- ja nettobudjetointi

Tulosjohtaminen ja tulosohtaus tulivat julkisenhallinnon tavoitejohtamisen jälkeen 1990-luvun taitteessa. Toimintaa pyrittiin ohjaamaan tulostavoitteita asettamalla ja siirtämällä toimintavaltaa hierarkian alemmille tasoille. Tulosityksiköinnillä tavoitellaan työyksiköiden itsenäisyyttä, uutta tehokkuutta ja vastuuta. (Kähkönen 1996, s. 20.)

Bruttobudjetoitu, itsenäinen tulosityksikkö toimii kunnalta saamiensa tulonsiirtojen varassa. Yksikön ei ole mahdollista rahoittaa omaa toimintaansa perimällä palveluistaan maksua tai sitten maksun suuruus on lainsäädännössä määritelty niin, ettei kunta voi päättää siitä itse. Epäitsenäisen tulosityksikön menotalous voi olla lainsäädännöllä tai muuten niin sidottu, ettei yksikkö voi säädellä myöskään menojaan kannattavuuden saavuttamiseksi. Toiminta voi olla lisäksi vaikeasti mitattavissa selkeillä tuottavuus- tai taloudellisuusluvuilla. (Kähkönen 1996, s. 21.)

Kunnassa nettobudjetointi tarkoittaa sitä, että taloudellisessa päätöksenteossa mahdollistetaan vallan- ja vastuun siirto hierarkiassa alaspäin. Kirjanpidollisesti (talousarviossa) tämä merkitsee sekä menojen että tulojen kohdistamista kunnan keskushal-

linnosta hallintokunnille ja näiden sisäisille virastoille, laitoksille tai yksittäisille työpaikoille. Nettoperiaatteella, jolloin menoista saa vähentää niihin liittyvä tulot, pyritään tuloseurannan lisäämiseen ja päätöksenteon joustavuuteen kunnan palveluntuotannossa. Nettobudjetointia voidaan harrastaa kaikissa kunnan yksiköissä ja se antaa pohjan toiminnan kannattavuuden arvioinnille. (Kähkönen 1996, s. 20.)

Tulosityksiköllä voi olla mahdollisuus säädellä joidenkin menoeriensä lisäksi myös tulojaan. Nettobudjetointi sopii hyvin tällaiseen yksikköön. Yksiköllä, jolla on taloudellista valtaa, tulee olla maksu- tms. tuloja kunnan määrärahan lisäksi. Mikäli palvelujen hinnoittelusta päättäminen ja kustannusten karsiminen on yksikössä mahdollista, voi yksikkö toimia omakustannusperiaatteella niin, että tuloilla katetaan kaikki menot. Nettobudjetoidun yksikön toiminta ei välttämättä ole ylijäämäistä. Alijäämä katetaan kunnan talousarvioissa. (Kähkönen 1996, s. 21.)

Suuri osa kunnan toiminnasta soveltuu edelleen bruttobudjetoitavaksi, vaikka päätöksentekoa voidaan delegoida jonkin verran hierarkiassa alaspäin. Nettoyksiköitä voidaan muodostaa, mikäli yksiköllä on tuloja ja menoja, joihin se voi itse vaikuttaa. Tulosityksiköiden muodostamista voidaan pitää edellytyksenä nettobudjetoinnille. (Kähkönen 1996, s. 3.)

Nettobudjetoitu yksikkö on kunnan tulosityksikkö, jonka toimintaa ohjaa sitovien menojen ja tulojen sijasta näiden erotus, netto. Nettoyksikkö on bruttoyksikköä itsenäisempi. Bruttoyksikkö vastaa kunnan perinteistä toimintayksikköä, jonka menot ja tulot määritellään kunnan keskushallinnossa. (Kähkönen 1996, s. 9.)

3.3.3 Liikelaitos

Suurin osa kuntien toiminnasta on palvelujen tuottamista, johon voi liittyä myös liiketoiminnan piirteitä. Kunta voi hoitaa toimialaansa kuuluvia liiketoiminnan luonteisia tehtäviään osana omaa hallintoaan tai niitä hoitamaan voidaan perustaa kunnan liikelaitos tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, esimerkiksi osakeyhtiö. (Harjula & Prättälä 2001, s. 146.) Toiminnan liikelaitostamisella tarkoitetaan lähinnä sitä, että määritellään vanhalle virastolle tai laitokselle taloudellisesti itsenäisempi asema. Kunnanvaltuusto päättää liikelaitoksen itsenäisyyden asteen. (Kähkönen 1996, s. 3.)

Toiminnallisen hallittavuuden, demokratian toteutumisen ja asukkaiden oikeusturvan kannalta kunnan liikelaitoksella on monia etuja verrattuna osakeyhtiöön. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon eikä ole kunnasta erillinen oikeushenkilö. Muun muassa muutoksenhaussa ja asiakirjojen julkisuudessa noudatetaan kunnan viranomaisia koskevia säännöksiä. Myös liikelaitoksen hallinto järjestetään johtosäännössä kuten

muukin hallinto. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että liikelaitoksen perustaminen kuuluu valtuustolle. (Harjula & Prättälä 2001, s. 146-147.)

Vuoden 1976 Kunnallislain muutos, joka tuli voimaan vuoden 1993 alusta, mahdollisti toiminnan harjoittamisen liikelaitoksen muodossa huomattavasti itsenäisemmin kuin aiemmin. Muun muassa nettobudjetointi tuli mahdolliseksi: kunnan talousarvioon voitiin ottaa vain liikelaitoksen tulos. (Harjula & Prättälä 2001, s. 147.)

Kunnan liikelaitosta voidaan käsitellä talousarviossa joko kunnan taloudenpidon osana (bruttoperiaatteella) tai itsenäisenä taseyksikkönä (nettoperiaatteella) (Harjula & Prättälä 2001, s. 408). Liikelaitoksen luonteeseen kuuluu taloudellinen itsenäisyys, jonka järjestämiseen kuntalain säännökset antavat mahdollisuuden. Laki ei myöskään aseta rajoituksia toimivallan siirtämiseen liikelaitokselle. Itsenäisen toiminnan vastapainona laissa korostetaan valtuuston asemaa liikelaitoksen palvelutavoitteiden sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettajana. Liikelaitoksen asiana on päättää keinoista, joilla se pyrkii valtuuston asettamiin tavoitteisiin. Liikelaitokselle ominaisena voidaan pitää kulujen – ja pitkällä aikavälillä myös investointien – kattamista maksutuloilla. (Harjula & Prättälä 2001, s. 147.)

Itsenäisen tulosityksikön eli liikelaitoksen muodostaminen on järkevää vain, jos yksiköllä on mahdollisuus ylijäämän tuottamiseen. Periaatteena on, että itsenäisen tulosityksikön (liikelaitoksen) kannattavuustavoitteeksi asetetaan ylijäämän (voiton) tuottaminen. Kustannustensa kattamisen jälkeen yksiköille tulee jäädä positiivinen tulos. Ylijäämäisellä toiminnalla käytännössä rahoitetaan kunnan muuta toimintaa. (Kähkönen 1996, s. 18.) Lisäksi voidaan todeta, mikäli liikelaitoksen tulot koostuvat pääosin sisäisistä tuloista, toiminta kannatta säilyttää nettobudjetoituna (Kähkönen 1996, s. 23).

Taloudeltaan liikelaitos muistuttaa enemmän yksityistä tai yhtiötä kuin brutto- tai nettoyksikkö (Taulukko 1). Henkilöstön työehdot säilyvät kunnallisina kaikissa kunnan organisaatiomuodoissa. Yhtiöittäessä siirrytään noudattamaan yksityisen puolen työehtosopimuksia. Samaten kuntapuolen organisaatiota koskee kuntalaki ja muun muassa sen julkisuussäädökset sekä taloudessa kirjanpitolain soveltamisohjeet, yhtiöitä koskee oma lainsäädäntönsä ja kirjanpitolaki sellaisenaan. Yhtiö on myös verovelvollinen. (Kähkönen 1996, s. 23.)

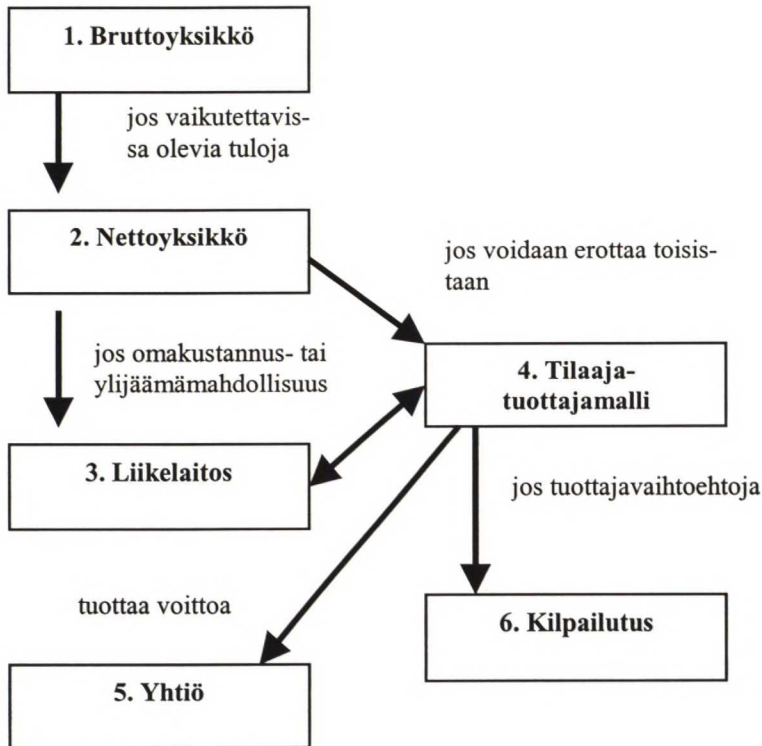
Taulukko 1. Bruttoyksikön, nettoyksikön ja liikelaitoksen erot (Kähkönen 1996, s. 29)

	bruttoyksikkö	nettoyksikkö	liikelaitos	yhtiö
Organisaatiomuoto	julkisoikeudellinen	julkisoikeudellinen	julkisoikeudellinen	yksityisoikeudellinen
Omistaja	kunta	kunta	kunta	osakkeiden mukaan
Tavoitteenasettelu	taloussuunnitelma ja kunnan tuloarvio	taloussuunnitelma ja kunnan tuloarvio	valtuusto	osakaskokous
Päämäärä	yhteiskunnallinen	yhteiskunnallinen	(yhteiskunnallinen) liiketaloudellinen	liiketaloudellinen
Budjetointi	bruttobudjetti kunnan tuloarviossa	tulot ja menot kunnan tuloarviossa, nettobudjetti	oma talousarvio, osa kunnan kirjanpitoa, nettobudjetti	oma talousarvio
Hallinto	KV, KH, LTK, delegointi mahdollisuus	KV, KH, LTK, laitoksen johto	KV, (LTK), johtokunta	osakaskokous, hallitus
Rahoitus	verotahoitus, (tulorahoitus)	verotahoitus, (tulorahoitus)	tulorahoitus, lainarahoitus	tulorahoitus, lainarahoitus
Tulorahoitus	sisäinen ja ulkoinen	sisäinen ja ulkoinen	ulkoinen	ulkoinen
Lainarahoitus			kunta, rahoitusmarkkinat	(kunta), rahoitusmarkkinat
Verovelvollisuus	ei	voi olla alv	alv	pääoma-, alv- ja kiinteistöverovelvollinen
Tulostavoite	kunta päättää alijäämän	kunta päättää ali/ylijäämän katetavoitteita	kunta päättää ylijäämän	yhtiökokous, hallitus voitollinen
Tuloutus	alijäämä katetaan verotahoilla	mahdollinen alijäämä katetaan verovaroin	tulouttaa kunnallisen tuottovaateen	ei kunnalle
Omaisuus	kunnan	kunnan	määritellään oma, jota hallinnoi	omistaa

Kun vertaillaan erilaisten talousmallien soveltamista kunnassa, voidaan ottaa mukaan myös tilaaja-tuottajamallin käsittely. Tilaaja-tuottajamallia käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.2.

Suurin osa kunnan toiminnasta soveltuu edelleen bruttobudjetoitavaksi, vaikka päätöksentekoa voidaankin delegoida jonkin verran hierarkiassa alaspäin. Nettoyksiköitä

voidaan muodostaa, mikäli yksiköllä on tuloja ja menoja, joihin se voi itse vaikuttaa (Kuva 9). Liikelaitoksen muodostaminen edellyttää jo sitä, että toiminta voi olla vähintäänkin omakustanteista. Tilaaja-tuottajamallin, yhtiömuodon ja kilpailuttamisen soveltaminen edellyttävät myös eräiden ehtojen toteutumista. (Kähkönen 1996, s. 31.)



Kuva 9. Tulosityksiköintiprosessi (Kähkönen 1996, s. 31)

Liikelaitosmuoto ei ole ainakaan vielä saavuttanut yhtä suosittua asemaa kuin yhtiömuoto. Tähän on yhtenä syynä se, että itsenäisiä liikelaitoksia on voitu perustaa vasta vuodesta 1993. Liikelaitoksen käsitteen ja aseman epämääräisyys on myös voinut estää liikelaitostamista. Liikelaitokselle määriteltiin periaatteessa kaksi ”organisointimallia” mutta epäitsenäisempi ei varsinaisesti eronnut muista netto- tai tulosityksikkökokeiluista. Vuonna 1996 liikelaitoksen määrittely uudistui jälleen. Liikelaitoksen määrä tilastoissa vähenee, koska nyt ns. nettoyksiköt erotetaan varsinaisista, itsenäisistä liikelaitoksista. Toisaalta suurin osa kunnista on akuutin laman väistyessä alkanut uudelleen kehittää palveluntuotantoaan ja kokeilla nettoyksiköiden perustamista – ovathan ne edellytyksiä tilaaja-tuottajamallille ja muulle organisoinnille. (Kähkönen 1996, s. 47.)

Liikelaitos niin kuin nettoyksikkökin luetaan kuuluvaksi kunnan organisaatioon. Liikelaitos ei ole juridisesti eri yksikkö kuin kunta. Sen sijaan yhtiö on. Pääsääntönä on, että mikäli kunnan osakeyhtiö myy palveluita yli 20 % yksityiselle sektorille, on

kunnan kilpailutettava palvelut mahdollisesti ostaessansa niitä kyseiseltä yhtiöltä. Kunnat voivat myydä esimerkiksi tilapalveluita toisillensa tai kuntayhtymille. Mikäli kunta ostaa toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä palveluita on nekin luonnollisesti kilpailutettava. (Oksanen & Pihkala 2002.)

Kysymys esimerkiksi tilapalveluiden myymisestä yksityiselle sektorille eli toimimisesta markkinoilla sen sijaan ei ole aivan selkeä. Lähinnä tulee kysymykseen kunta-laki ja kilpailun rajoittamista koskevat säännökset. (Oksanen & Pihkala 2002.)

Tilapalveluiden kuten huoltomiespalveluiden tai muiden kiinteistöpalveluiden myyminen yksityiselle sektorille ei ole kunnan toimialan mukaista. Asiaa ei muuta se, että yksikkö joka palveluita myy on järjestetty yhtiömuotoisesti tai liikelaitosmaisesti. Mikäli kunnan tilapalvelussa työskentelevät henkilöt muodostaisivat kyseisen yhtiön kunta voisi tehdä yhtiön kanssa ostosopimuksen esimerkiksi kolmeksi vuodeksi. Tämä katsotaan oikeutetuksi sillä perusteella, että kunta näin luo markkinoita. (Oksanen & Pihkala 2002.)

3.4 Tilapalveluiden tuotantotavat

Kuntien toimintaympäristössä tapahtunut ja tuleva kehitys antaa mahdollisuuden toimintatapojen ja palvelujen tuotantomuotojen jatkuvaan arviointiin. Teknisiä palveluja ja niiden järjestämistä voidaan kehittää omaa toimintaa tehostamalla ja organisoimalla toimintoja uudelleen. Sen lisäksi tuottavuutta voidaan parantaa ulkopuolisten palvelujen käytöllä ja kilpailuttamisella sekä joissain tapauksissa palveluja yksityistämällä. (Kuntaliitto 2001, s. 12.) Kunnan tärkeimpiä strategisia linjauksia on se, miten se palvelut järjestää. Tällöin on arvioitava myös yritysten rooli. (Kietäväinen 2002.)

Vaihtoehtoisten tuotantotapojen valinta ei ole itsetarkoitus, mutta kunnalla tulisi olla mahdollisuus valita myös ulkopuolinen palveluntuottaja. Yhtä tärkeää on kuitenkin kehittää ja tehostaa kunnan omaa tuotantoa. Terve kilpailu kasvattaa tehokkuutta. Monet puhuvat sen puolesta, että kunnan toimitilojen siivous tulisi tehdä sekä oman työn että ulkoisen palvelun tuottajan voimin. Päätös oman tuotannon ja ostopalvelun käyttämisestä rinnakkain pitäisi tulla oman toimivallan ja tuotanto-organisaation ulkopuolelta. (Birkne & Svensson 1995, s. 7.)

3.4.1 Oma tuotanto

Kunnan olemassa olevat ykisköt kannattaa hyödyntää tehokkaasti. Kunta, joka luopuu omasta palvelutuotannostaan, joutuu helposti esimerkiksi noususuhdanteessa liian riippuvaisiksi ulkopuolisista palvelun tuottajista. Kunnalla on omia joustomahdollisuuksia, kuten esim. tehtävänsiirrot, joustot, uudelleen koulutus ja työn kierrättäminen. (Rusanen 2001, s. 18.)

Omien resurssien kartoitus voidaan aloittaa esimerkiksi kysymyksillä (Rusanen 2001, s. 19):

- Voidaanko saavuttaa hyötyjä yhdistämällä palvelu laajemmaksi kokonaisuudeksi?
- Ovat kunnan kiinteistöt, kalusto ja laitteisto tehokkaasti käytössä?
- Ovatko tarvittavat koneet ja laitteet sekä työmenetelmät ajanmukaisia ja kilpailukykyisiä vai onko niihin tarpeen investoida?
- Onko kunnalla työn suorittamiseen pätevä ja riittävä henkilökunta?
- Onko henkilökunnan lisäkoulutuksella tai tiimityöskentelyllä tms. saavutettavissa tehokkuusetuja?

Kunnan koko oman palvelutuotannon alasajo ei ole tarkoituksenmukaista. Oma tuotanto tarvitaan useasta syystä (Rusanen 2001, s. 20). Oman tuotannon kehittäminen on oltava lähtökohtana ennen kuin ryhdytään kilpailuttamaan omaa yksikköä ja yksityistä palveluntuottajaa keskenään.

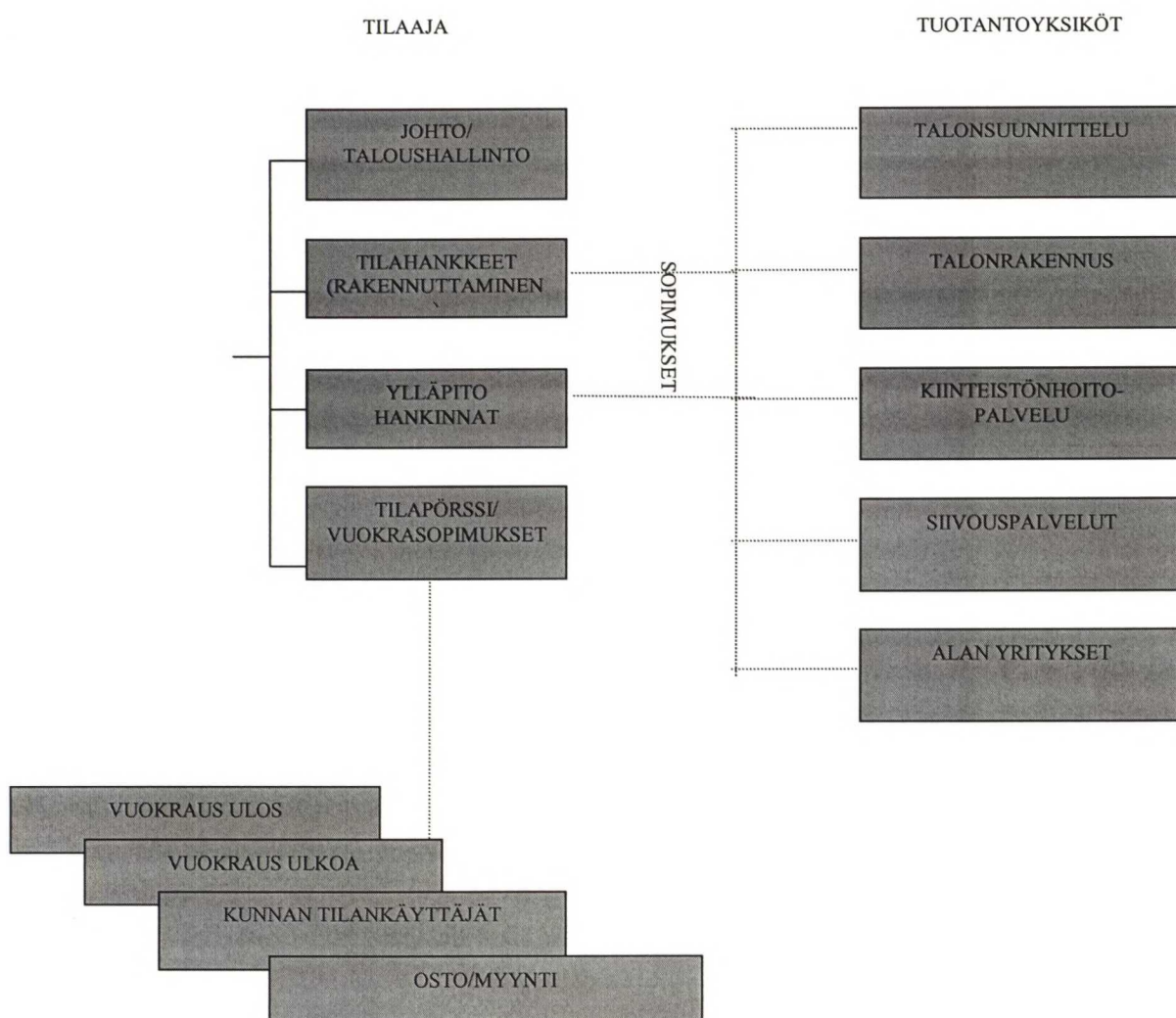
3.4.2 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottajamallia on sovellettu Ruotsissa jo pitkään. Sitä alettiin markkinoimaan Suomessa 1990-luvun alussa naapurimaan esimerkin mukaan palveluiden organisoinnin pohjaksi. Mallissa tuotteen tai palvelun tilaaja (järjestäjä, ostaja, hankkija) erotetaan tuottajasta (tarjoaja, toimittaja) ja tällä pyritään kilpailun lisäämiseen ja tätä kautta toiminnan tehostumiseen. Tilaaja-tuottajamallia on sovellettu maassamme lähinnä tekniselle sektorille, koska teknisellä sektorilla harjoitetaan enemmän liike-toimintaluontoista toimintaa. (Kähkönen 1996, s. 13.)

Periaatteessa tuottaja voi olla kunnan oma yksikkö tai ulkopuolinen taho riippuen siitä minkä asteista tilaaja-tuottajamallia kunnassa toteutetaan. Tilaaja-tuottajamallilla pyritään saavuttamaan kustannussäästöjä kunnallisessa palvelutuotannossa. Tämä motiivi lienee ilmeisin, koska mallin lanseeraus tapahtuu kuntien taloudellisten vaikeuksien lisääntyessä. (Eloranta 1996, s. 16-17.)

Melko yleinen mielipide on toistaiseksi ollut se, että puhdasoppinen tilaajan ja tuottajan erottelu ei oikein sovellu pieniin organisaatioihin. Tehtävästä ja arvioijasta riippuen on alarajaksi esitetty kuntakokoa 30 000 – 60 000 asukasta. Malli voi paisuttaa organisaatiota kaksoismiehityksen takia, koska samaa asiantuntemusta tarvitaan sekä tilaajan että toimittajan puolella. Tämä ei kuitenkaan päde, jos luovutaan omasta työstä kokonaan jolloin kaikki tuottaja ovat ulkopuolisia yrityksiä. Kiinteistönpidossa on kuitenkin tehtäviä, joita on pääosin haluttu hoitaa kunnan omalla henkilöstöllä. (Viinikka 1995, s. 18.)

Viinikka (1995, s. 18) esittää yhden tilaaja-tuottajamallin organisointimallin, missä tilaajana toimii tilapalveluyksikkö ja tuotantoyksikköinä talonsuunnittelu, talonrakennus, kiinteistönhoitopalvelu, siivouspalvelu ja alan yritykset (Kuva 10).



Kuva 10. Tilapalvelun organisointi tilaaja-tuottajamallilla (Viinikka 1995, s. 18)

Ruokojoen (1999) tekemän kyselyn mukaan tilaaja-tuottajamallia on jossain muodossa käytössä noin kolmanneksessa kuntia. Se on kuitenkin hyvin yleispiirteistä ja

periaatteellista, eikä se ole useinkaan johtanut käytännön toimiin. Vain 21 kunnassa on keskitetty tilaajana toimiva tilahallintoyksikkö. Tilaaja-tuottajamallia on otettu käyttöön ennen kaikkea 1990-luvun loppupuoliskolla. Tilaaja-tuottajamallin käyttöä tämän tutkimuksen pilottikunnissa käsitellään luvussa 5.

3.4.3 Ostopalvelut

Ulkoisten palvelujen ostamista koskevat käsitteet eivät ole täysin vakiintuneet alalla kansainvälisesti. Englanninkielisessä kirjallisuudessa palvelujen ostamisesta ulkopuolisilta toimittajilta käytetään esimerkiksi termejä "outsourcing", "contracting out", "out-tasking" ja "vendoring" jossain määrin sekaisin. Termillä "out-tasking" viitataan tilanteeseen, jossa johtaminen ja hallinta pysyy organisaatiossa mutta tehtävän suoritus ostetaan organisaation ulkopuolelta. Suomessa puhutaan esimerkiksi ostopalveluista. (Kauppinen 2002, s. 16.)

"Contracting out" -termillä tarkoitetaan yleensä kaikkia tilanteita, joissa organisaatio ostaa tai tilaa palvelun ulkopuoliselta toimittajalta. Suomen termi alihankinta tai "hankinta ulkoa" voisi olla merkitykseltään lähimpänä. Käsitteiden eroa on määriteltä siten, että "outsourcing", ulkoistaminen, on yksi "contracting out" -toiminnan tyyppi. Se on prosessi jossa ulkoistava organisaatio siirtää sopimuksella palveluntuottajalle toiminnon, joka on aiemmin tehty organisaation sisäisin resurssein. Palveluntuottajalle siirtyy vastuu toiminnosta sekä mahdollisesti henkilöstöä ja muita resursseja. (Barrett 2000, s. 124.)

Oman toiminnan ja itse tekemisen vaihtoehtoja ovat esimerkiksi kuntien yhteistyö, ostopalveluiden käyttö ja toimintojen yhtiöittäminen. Ostopalvelujen käyttö on kunnan omaa tai omajohtoista palveluntuotantoa tukevaa. Ostopalvelujen käyttöä perustellaan yleensä sen taloudellisuudella, mutta osin myös sillä, että yksityisen sektorin tuottamien palveluiden tasoa ja kustannuksia voidaan vertailla kunnan tuottamiin palveluihin. (Kuntaliitto 2001, s. 13.) Kunta voi ostaa useita palveluja, joita kunta ei itse tuota. Mitä pienempi kunta on sen enemmän se suhteessa ostaa ulkoisia palveluja. (Lepistö 2002.)

Kuntien vähäinen teknisen henkilökunnan rekrytointi 1980-luvulta lähtien, henkilöstövähennykset 1990-luvun alussa ja tulevien suurten ikäluokkien eläkkeelle lähtö aiheuttavat ammattitaitoisen henkilöstön vajauksen ja kiristyvän kilpailun työvoimasta yksityisen sektorin kanssa (Kuntaliitto 2001, s. 19). Peräti 130 000 kuntien vajaan 420 000 työntekijästä siirtyy eläkkeelle vuoteen 2010 mennessä. Heidän tilalleen ei kyetä saamaan uusia työntekijöitä. Tähän ongelmaan yksi ratkaisu on ostopalveluiden käyttö. Kuntien ja kuntayhtymien ulkopuolisten palvelujen ostot ilman

investointeja ovat nousseet vuoden 1997 2,5 miljardista eurosta 2,9 miljardiin euroon vuonna 1999. Määrä tulee lisääntymään. (Kietäväinen 2002.)

Joillakin toimialoilla kunnan tehtäviin liittyy sellaisia resurssitarpeita, osaamista ja teknisiä laitteistoja, joita yksittäisen kunnan ei kannata tai ole edes mahdollista pitää itsellään. Tällaisia vaatimuksia voi liittyä esimerkiksi ympäristön laadun seurantaan ja valvontaan tai teknisten laitosten käyttöön ja kunnossapitoon. Tällaista erityisosaamista tai erikoislaitteita edellyttävät tehtävät on perusteltua hankkia ostopalveluina tai, jos siihen on mahdollisuuksia, kuntien välisenä yhteistyönä. Teknisten järjestelmien kehittyessä ja monimutkaistuessa tällaisten palvelujen tarve tulee lisääntymään. (Kuntaliitto 2001, s. 20.)

3.6 Sisäinen vuokra

Kustannusten säästäminen paikallishallinnossa johti kasvavaan mielenkiintoon julkishallinnon kiinteistöjohtamisen tehostamisessa. Esimerkiksi koulujen tulisi kiinnittää huomiota kuinka paljon he ostavat kirjoja tai opetusta, Luonnollinen kehitys tästä on, että niiden tulisi myös kiinnittää huomiota kuinka paljon ne tarvitsevat tiloja ja niiden ylläpitoa. Tämän takia tiloille oli määrättävä hinta, jolloin sisäinen vuokra otettiin käyttöön. (Lind & Lundström 1996, s. 3.)

3.6.1 Pääoma- ja ylläpitokustannukset

Tilalla on hinta samoin kuin muillakin tuotantotekijöillä. Käyttäjän näkökulmasta tämä on tilakustannus, mikä tavallisesti maksetaan vuokrana. Tilojen omistajan näkökulmasta tiloista maksettava vuokran tulisi kattaa kaikki tilasta omistajalle aiheutuvat menot. Tilan omistajan ja käyttäjän välisistä ehdoista ja kustannusten jaoista ja kohdistumisista sovitaan yleensä vuokrasopimuksessa, joka myös yrityksen sisällä voi olla juridisesti sitova sopimus osapuolten velvollisuuksista ja vastuista. Tiloista aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa kahteen erään (Isoniemi 1998, s. 7):

- pääomakustannukset
- ylläpitokustannukset.

Asia ei ole kuitenkaan aivan näin yksinkertainen, sillä julkishallinnon kiinteistöt voidaan jakaa kolmeen luokkaan (Andersson 1992, s. 13-14):

1. Markkinakiinteistöt (placeringfastigheter), joille määritetään markkinavuokra ja jotka voidaan myydä markkina-arvostaan.
2. Erityiskiinteistöt (ändamålsfastigheter) eli kiinteistöt, joilla ei ole vaihtoehtoja käyttöä. Näillä ei periaatteessa ole markkinavuokraa tai sitten vuokra määritetään sisäisen käytön mukaan.
3. Edellä olevien välinen vyöhyke sisältää kiinteistöt, jotka jalostamalla voidaan ottaa toiseen käyttöön. Jalostamisen mahdollisuutta voidaan tutkia kustannus- ja tuottolaskelmilla sellaisten kiinteistöjen kohdalla, joille voidaan ajatella löytyvän muuta käyttöä.

3.6.2 Markkinavuokra

Sisäinen vuokra, joka perustuu markkinavuokraan, määräytyy vertailutietojen perusteella. Vertailtavien vuokrien palvelusisällön tulisi olla tällöin yhtäläinen. Markkinavuokran pääomakustannusten kateosuus on se jäännös, mikä jää jäljelle vuokraan sisällytettyjen ylläpitokustannusten ja mahdollisten käyttäjäpalvelujen vähentämisen jälkeen. (Viinikka 1995, s. 24.)

Markkinaperusteisen vuokran ongelmana on ulkopuolisilta markkinoilta mahdollisesti saatavien tulojen selvittäminen, jos markkinat ovat ohuet. Matalasuhteenteisessa päädytään tällöin suhteellisen alhaiseen vuokraan, mikä voi johtaa uusien tilojen yli-imitoitettuun kysyntään. (Leväinen 2001b)

Sisäisiin vuokriin voidaan soveltaa markkinahintoja esimerkiksi toimistotilojen vuokrissa. Vaihtoehtonahan on tilojen vuokraaminen vapailta markkinoilta. Mikäli esim. toiset päiväkodit toimivat markkinoilta vuokratuissa tiloissa ja toiset kunnan omistamissa kiinteistöissä, tuntuisi oikeudenmukaiselta käyttää samantasoisia vuokraa kaikille, jotka toimivat samanlaatuisissa tiloissa. (Kronlund 1991, s. 37.)

Kaikki kunnan tilat eivät siis ole markkinakelpoisia, vaan varsin suurella osalla tiloja ei ole vastaavaa tarjontaa ja kysyntää markkinoilla. Tämän vuoksi on esitetty, että kunnan tilat ryhmitellään vuokramäärityksessä markkinakelpoisuuden mukaan, jolloin markkinakelpoisten tilojen sisäinen vuokra olisi markkinavuokra tai markkinasuuntautunut vuokra ja muiden tilojen vuokra aiheutuneiden kustannusten mukainen. (Viinikka 1995, s. 24.)

Jos kunta päättää soveltaa markkinavuokria sisäisten vuokrien määräyksessään se voi joutua mukaan ”vuokrankorotuskierteeseen”, mikä ei voi olla tarkoituksenmukaista. Kuntien pitäisi päinvastoin hillitä vuokramarkkinoita perimällä kohtuuhintaista markkinasuuntautunutta vuokraa. Vuokramarkkinoiden hillitseminen onnistuu paremmin mitä suurempi tilakanta on kunnan määräysvallassa. Markkinasuuntautunut vuokra voi olla 10 ... 20 % alle markkinavuokrien. (Kronlund 1991, s. 38.)

Pääomavuokra, nettovuokra ja bruttovuokra

Tilakustannukset syntyvät siis pääomakustannuksista ja ylläpitokustannuksista. Omistajan ja vuokralaisen välillä näiden kustannusten jaoista sovitaan yleensä vuokrasopimuksessa. Vuokran sisältö voi vaihdella ja käytössä olevat vuokratermit ovat pääomavuokra, nettovuokra ja bruttovuokra. Eri vuokratyypit lasketaan seuraavasti (Isoniemi 1998, s. 12):

rakennusomaisuuden korko ja poisto	+
maanomaisuuden korko (maanvuokra)	+

= pääomavuokra	+
-----------------------	---

välilliset hallintokustannukset	+
vahinkovakuutuksen kustannukset	+
kiinteistövero	+

= nettovuokra	+
----------------------	---

välittömät hallintokustannukset	+
käyttö- ja huoltokustannukset	+
ulkoalueiden hoitokustannukset	+
siivouskustannukset	+
lämmityskustannukset	+
vesi- ja jätevesikustannukset	+
sähkö- ja kaasukustannukset	+
jätehuoltokustannukset	+
muut hoitokulut	+
korjaukset ja kunnossapito	+

= bruttovuokra	
-----------------------	--

3.6.3 Toimivan sisäisen vuokran tunnusmerkit

Kehittyneimmässä muodossa sisäinen vuokra täyttää seuraavat tunnusmerkit (Kronlund 1991, s. 58.):

- **Vakaa.** Sisäisen vuokran tulee olla ajallisesti tasainen lähinnä kahdesta syystä:
 - a) Vuokran vaikutus tunnuslukuihin. Koska vuokra vaikuttaa käyttäjän tunnuslukuihin, esim. mk/oppilas, tulee sisäisen vuokran olla ajallisesti suhteellisen tasainen, jotta tunnuslukusarja osoittaisiin jotain muuta kuin milloin koulu on maalattu (kunnossapidon kustannuspiikki) tai että koulu vanhenee (pääomakustannukset laskevat)
 - b) Käyttäjien maksuvalmius. Järjestelmässä, jossa sisäinen vuokra sisällytetään tilankäyttäjän määrärahaan, ei tilankäyttäjällä ole mahdollisuuksia irrottaa varoja kustannuspiikkeihin, joita mm. kunnossapitotyöt aiheuttavat. Tämän vuoksi on tämäkin sisällytettävä vuokraan tassaana eränä. Tämä merkitsee sitä, että käyttäjä maksaa kunnossapidosta myös niinä vuosina, kun kunnossapitoa ei tehdä.
- **Kohtuullinen.** Sisäisen vuokran pitää olla kohtuullinen suhteessa vapaiden markkinoiden vuokriin ja muiden yksiköiden sisäisiin vuokriin. Kaikkien samanlaisten yksiköiden, esim. päiväkotien, vuokrien ei kuitenkaan tarvitse olla samansuuruisia. Yleensä ihmiset ymmärtävät, että vuokra on korkeampi uudessa rakennuksessa kuin vanhassa. Jos vuokra olisi sama vanhassa ja uudessa, koettaisiin vuokra epäoikeudenmukaiseksi eikä se olisi verrattavissa markkinavuokriin, jolloin se ohjaava vaikutus heikkenisi. Lisäksi, jos uuden päiväkodin käyttöönotto korottaisi kaikkien muiden päiväkotien vuokria, järjestelmä koettaisiin epäuskottavaksi.
- **Muutettavissa.** Osaan tilakustannuksista käyttäjillä on suora vaikuttamismahdollisuus. Nämä liittyvät yleensä käyttötottumuihin, kuten lämpö, vesi, sähkö, siivous, pintaremontit jne. Käyttäjien täytyy hyötyä näiden pienentämisestä. Vain näin käyttäjillä säilyy säästämismotivaatio.
- **Tiheään perittävä.** Jotta sisäinen vuokra koettaisiin todelliseksi kustannukseksi, se on kannettava säännöllisesti. Se ei saa tulla vyörytyseränä kerran vuodessa, vaan kunkin laskun on tultava vastuuhenkilölle hyväksyttäväksi mieluiten kerran kuukaudessa, jotta se tuntuisi vuokralta.
- **Kattava.** Jos sisäinen vuokra toimii tilapalveluyksikön ainoana tulolähteenä, on tämän tietysti katettava kaikki kustannukset rakentamisesta, ylläpidosta ja

hallinnosta aiheutuvat kustannukset. Sisäisen vuokran ulkopuolelle voisi kuitenkin jäädä käyttäjän vaatimat muutusrakentamiskustannukset, koska niitä on vaikea etukäteen arvioida. Jos käyttäjälle on tärkeätä esim. siirtää seinää 30 cm, hänellä tilaajana pitää olla tähän varoja. Jos seinänä siirto parantaa tilankäyttäjän toiminnan tuloksellisuutta, kannattaa tietysti maksaa siirto ylimääräisenä. Maksu voi sopimuksen mukaan tapahtua kerralla tai korotettuna vuokrana muutamana seuraavana vuonna.

- **Erittelemätön.** Sopimusvuokrajärjestelmässä ei seurata kustannuksia tilakohtaisesti vaan tulokohtaisesti. Vuokrassa ei silloin eritellä hoitokustannuksia, kuten palkkoja, lämmitystä, sähköä, vettä jne., eikä kunnossapito- tai pääomakustannuksia. Ei yksityinen vuokranantajakaan tee niin.

Sisäisen vuokran käyttö ei saisi johtaa siihen, että kiinteistöyksikkö pyrkii parantamaan omaa tulostaan ja optimoimaan omaa toimintaa. Sen sijaan sen tulee tähdätä tasapuoliseen hyötyyn koko kunnallisessa organisaatiossa. Tilapalveluiden hinnasta ei saa tulla itsetarkoitus. Tärkeintä on hyödyntää kunnalliset palvelut mahdollisimman hyvin järjestämällä tarvittavat resurssit palveluiden tarjontaan. (Sandgren&Lundström 1992, s 9.)

3. 7 Sisäinen vuokra ja tilaaja-tuottajamalli Ruotsissa

Sisäisen vuokran ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotosta Ruotsissa on tehty virheitä ja opittu asioita ”kantapään kautta”. Alla on kuusi siellä havaittua opetusta.

Opetus 1: Käyttäjien heikko neuvotteluasema

Kun sisäinen vuokra otettiin käyttöön käytännössä kiinteistöyksikkö rakensi mallin ja määrittä vuokran, eikä käyttäjillä tai palvelunostajilla ollut käsitystä yleisestä vuokratasosta, vaan se hyväksyi kiinteistöyksikön asettaman vuokran. Kiinteistöyksiköt toimivat alusta alkaen monopoliasemassa, etenkin kun useassa tapauksessa vuokralaisilla ei ollut käytännössä muuta mahdollisuutta kuin jatkaa toimintaa nykyisissä tiloissa. (Lind & Lundström 1996, s. 5.)

Opetus 2: Informaatio- ja transaktiokustannukset

Kehityksen seuraava askel oli, että vuokralaiset alkoivat oppia ensimmäisen ongelman mukana tulleen opetuksen. He huomasivat, että heidän on parannettava neuvotteluasemaa ja alkoivat palkkaamaan omiin yksiköihin kiinteistöasiantuntijoita. Mo-

lempien puolien asiantuntijat alkoivat keräämään tietoa yleisten markkinoiden vuokratasoista ja löytää perusteitaan omille hinnoille. (Lind & Lundström 1996, s. 6.)

Julkishallinnon käytössä olevat tilat ovat usein tarkoitettu vain tiettyyn tarkoitukseen, mikä vaikeutti hinnan määrittystä ja teki vuokraneuvotteluista pitkiä. Kun resursseja käytettiin näihin neuvotteluihin, jäi niitä käyttämässä ”ydintoiminnassa”. Sisäisen vuokran maksaminen vaati kustannusten lisäksi myös paljon resursseja. (Lind & Lundström 1996, s. 6.)

Opetus 3: Ristiriitaiset tavoitteet ja hinnoitteluperiaatteet

Yhtenä sisäisen vuokran tavoitteena, kuten aiemmin mainittiin, on luoda kustannuskeskeistä ajattelua ja vähentää uusien investointien kysyntää. Voidaan olettaa, että uusien investointien vähentämisen tavoite on vaikuttanut voimakkaasti kiinteistöyksiköihin, jotka muodostivat sisäisen vuokran mallia. Tämä vaikutti siihen, että sisäiset vuokrat olivat hyvin kustannuskeskittyneitä ja ne perustuivat usein kirjanpitoarvoon. Kirjanpito arvoa seurasi kustannusperusteiset sisäiset vuokrat, mikä johti siihen että uusien kiinteistöjen vuokrat ovat huomattavasti korkeammat kuin vanhojen. Tuli tilanteita, missä vanhat tilat olivat käytössä ja uudet tilat tyhjillään ja käyttämättöminä. Yhdessä tapauksessa koulun uusi liikuntasali oli tyhjillään, koska sen käyttö oli liian kallista ja oppilaiden liikuntatunnit järjestettiin ulkona. (Lind & Lundström 1996, s. 7-8.)

Opetus 4: Muutto julkishallinnon tiloista yksityisiin

Suurimpia ongelmia kärsivät ne kunnat, jotka perustivat erillisen kiinteistöyhtiön; kiinteistönhoitokustannukset nousivat kun käyttäjät löysivät markkinoiden romahtamassa halvempia tiloja yksityisiltä markkinoilta. Käyttäjän näkökulmasta tilanne oli positiivinen, koska vuokrat tulivat halvemmiksi. (Lind & Lundström 1996, s. 8.)

Opetus 5: Pitkät sopimukset tekevät kustannussäästöt vaikeiksi

Kun yksityiset kiinteistöyritykset ottivat kuntia vuokralaisikseen, ne huomasivat pian että mahdollisia vuokralaisia on vähän. Tämän perusteella he vaativat pitkiä vuokrasopimuksia tai mahdollisia erityiskorvauksia menetetyistä vuokrista, jos vuokralaiset keskeyttäisivät sopimuksen. (Lind & Lundström 1996, s. 9.)

Opetus 6: Korkeista transaktiokustannuksista johtuvat heikot työkalut merkittäviin muutoksiin

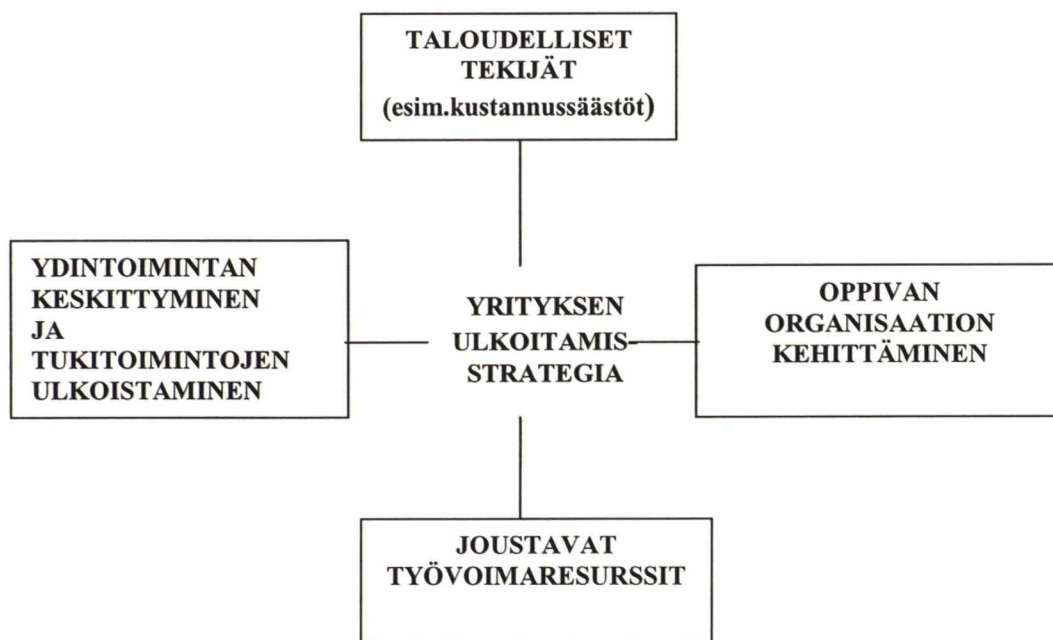
Sisäisen vuokran perusidea on pakottaa tilojen käyttäjät punnitsemaan kustannuksia ja hyötyjä tilankäytön määrässä ja laadussa. Näin tapahtuikin ja monia positiivisia muutoksia saatiin aikaan. Nämä muutokset olivat kuitenkin melko pieniä ja transak-

tiokustannukset merkittäviin muutoksiin olivat kalliita hajautetussa mallissa. Nämä merkittävät muutokset voisivat olla esim. pitkiä muuttoketjuja, missä tilankäyttäjät muuttavat tiloista toiseen edellisten käyttäjien kustannuksella. (Lind & Lundström 1996, s. 10.)

4 KIINTEISTÖJOHTAMISEN ULKOISTAMINEN JA OSTOPALVELUT NIIHIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

4.1 Ulkoistaminen ja ostopalvelut

Julkisella (ja yksityisellä) sektorilla on kasvava trendi ostaa palveluita ja tuotteita ennemmin kuin tehdä niitä itse (Leenders et al. 2002, s. 599). Ulkoistaminen on käsite jota on tulkittu monella eri tavalla. Tässä ulkoistamisella tarkoitetaan ulkopuolisen tuottajan palkkaamista jonkin palvelun suorittamiseen tai johtamiseen. Johtamiskirjallisuudessa on luokiteltu neljä eri ulkoistamisstrategia vaihtoehtoa: ydintoimintaan keskittyminen ja tukitoimintojen ulkoistaminen, taloudelliset tekijät, joustavat työvoimaresurssit ja oppivan organisaation kehittäminen. (Kuva 11).



Kuva 11. Organisaation ulkoistamisstrategiat (Frost 1997, s.69)

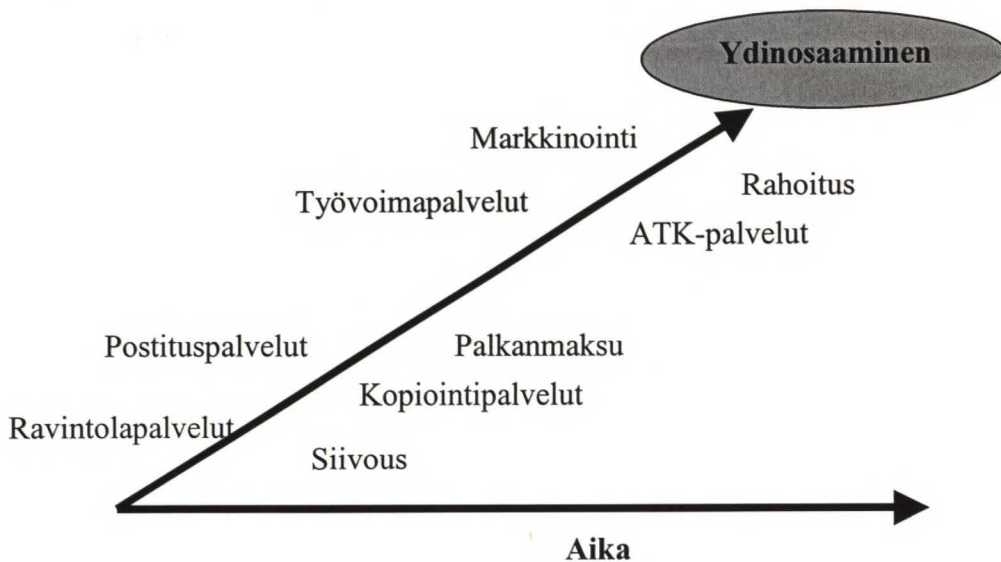
Ulkoistamispäätökset ovat paljon monimutkaisempia kuin vain tehdä päätös ydintoimintojen säilyttämisestä ja tukitoimintojen ulkoistamisesta. Sen määrittäminen, mikä on ydintoiminto ja mikä tukitoiminto, on vaikea tehtävä. Kaiken lisäksi yrityksen ydintoiminnot voivat muuttua vuosien varrella. (Frost 1997, s. 69.)

Strategisessa mielessä keskeisimmät syyt ulkoistamiseen ovat seuraavat (Corbett 1998, s. 41):

- Yritys pystyy fokusoimaan liiketoimintaansa entistä tehokkaammin, koska operatiiviset, ydinliiketoimintaan kuulumattomat toiminnot on siirretty ulkopuolisen asiantuntijan hoitoon.

- Tiettyyn toimintoon erikoistunut toimittaja pystyy tarjoamaan yrityksen käyttöön korkealuokkaiset resurssit.
- Yritys pääsee hyödyntämään toimittajan alallaan tekemän kehitystyön tuloksia.
- Riskit jakaantuvat, sillä ulkoistettavaan toimintoon liittyvät investoinnit siirtyvät toimittajan vastuulle. Yleensä toimittajat pystyvät vertailemaan tehokkaammin eri investointivaihtoehtoja ja jakamaan riskejä asiakkailleen.
- Ulkoistaminen vapauttaa yrityksen resursseja, jotka täten voidaan kohdentaa strategisesti tärkeämpiin toimintoihin.

Toimintojen ulkoistamista voidaan kuvata eräänlaisena kehitysprosessina (Kuva 12). Kuvaajan vasemmassa reunassa sijaitsevat toiminnot edustavat useimmin ulkoistettuja toimintoja yhdysvaltalaisissa yrityksissä. Yrityksen lisätessä ulkoistamisen käyttöä liiketoimintansa kehittämismälineenä siirtyään kuvaajalla kohti oikeaa ylälaitaa ja toimintoja, jotka ovat yrityksen kannalta strategisempia ja entistä lähempänä yrityksen ydinliiketoimintaa. (Corbett 1998, s. 41.)



Kuva 12. Palvelujen ulkoistamisen kehitysprosessi (Corbett 1998, s. 43)

4.2 Ostoprosessi

Kunnissa on oltava riittävästi osto-osaamista kilpailuttaa palveluntuottajia tehokkaasti keskenään. Useissa kunnissa kilpailuttamisosaaminen on jo hyvällä tasolla, mutta valitettavan monessa kunnassa tarvitaan runsaasti kehittämistä. (Kietäväinen 2002.)

Ennen kuin tehdään päätös tuotantotavasta, oma tuotanto vai ostopalvelu, on tärkeä määrittää esim. siivouksen haluttu taso ja laatu. Koska siivous on suurilta osin palvelua, on sen arviointi pitkälti subjektiivista. Eri yksilöillä voi olla eri mielipiteitä siivouksen laadusta, vaikka pintapuolinen tulos näyttääkin samalta kaikille. (Birkne & Svensson 1995, s. 7.)

Jos tehdään päätös, että siivous kilpailutetaan ulkopuolisilla palvelun tuottajilla, on tärkeää että osto-osaamisen taso on korkea. Eikä ole vähiten tärkeää tuntea lait ja säännöt mitkä koskevat julkisia hankintoja. Birkne ja Svensson (1995, s. 8) ovat listanneet siivouksen ostoprosessin kahdeksan vaihetta:

1. **Mikä tarve tyydytetään?** Perustavalaatuinen kysymys, joka tulee asettaa on, miksi ja mitä ollaan hankkimassa.
2. **Markkina-analyysi ja markkinastrategia.** Markkina-analyysissä pitää mm. arvioida oman tuotannon kompetenssi ja kuinka sitä voidaan kehittää, mitä realistisia vaihtoehtoja on omalle tuotannolle ja kuinka ulkoiset palvelun tuottaja kehittävät toimintaa tulevaisuudessa. Jotta pystytään teettämään siivous ostopalveluilla, on markkinoilta löydettävä tarvittavat toimittajat. Jotta markkinat kehittyisivät, on kunnan määritettävä markkinastrategia, jossa määritellään miten toiminnan kehittämiseen vaikutetaan.
3. **Hankintastrategia.** Hankintastrategian valitseminen on riippuvainen siitä, mikä tarve tyydytetään, markkinoiden kehittyminen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä miten kunta hyödyntää markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet. Esimerkkejä kysymyksiin mihin hankintastrategian on vastattava: kuinka ostaminen tapahtuu? Onko mahdollisuuksia pyytää tarjouksia myös kunnan sisäisiltä tuottajilta? Ostetaanko kunnan koko siivoustoimi tulevaisuudessa ulkoa?
4. **Tarjouspyyntö.** Kun valmistellaan tarjouspyyntöä, on tärkeää, että siinä määritellään mitä tarjouksen pitää sisältää ja mistä asioista neuvotellaan. Tarjouspyynnössä ja tarjouksessa tulee ilmetä kaikki kohdat, jotka kunta haluaa sopimukseen sisällyttää. Mitä selvempi tarjouspyyntö on, sitä helpompaa on tarjousten valinta.
5. **Tarjoukset.** Tarjouspyyntöjä käsiteltäessä on tärkeää käsitellä niitä tasapuolisesti. Tarjouspyyntöjen käsittely sisältää monta eri vaihetta mm. oman työn hinta on otettava huomioon.
6. **Tarjousten arviointi.** Tarjousten arviointi muodostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä vertaillaan ulkopuolisia tarjouksia keskenään, toisessa vai-

heessa vertaillaan edullisinta tarjousta omaan tuotantoon. Jos oma tuotanto on kaikkia ulkopuolisia tarjouksia edullisempaa, hylätään kaikki tarjoukset ja pidetään siivoustoimi omassa tuotannossa.

7. **Ostoprosessi päättyy sopimukseen.** Sopimuksesta tulee käydä ilmi sopimusaika, sopimuksen hinta, maksuehdot, maksuajat, seuranta, arviointi ja laatumääritelmät sekä ehdot sopimuksen purkamiseen, sopimuksen jatkamiseen, riitatilanteeseen, vastuutukseen ja ylivoimaiseen esteeseen.
8. **Seuranta.** Viimeinen hankintaprosessin vaihe on sopimuksen seuranta. Seurannan onnistumisen perusedellytys on, että se perustuu sopimuksen sisältöön ja samoihin termeihin, joita sopimuksessa vaadittiin.

Kiinteistönhoidon hankintaprosessiin kuuluvat toiminnot muodostavat kokonaisuuden, jonka tuloksena syntyvät kiinteistönhoidon kilpailuttamisessa tarvittavat tarjouspyyntöasiakirjat. Prosessi kuvataan kiinteistönhoidon tilaajan, yleensä kiinteistön omistajan, näkökulmasta tarkasteltuna. Tarjouspyyntöasiakirjojen laadinnan tavoitteena on se, että niiden avulla tilaaja löytää sellaisen kiinteistönhoitoyrityksen, joka pystyy tuottamaan edullisimman palvelun haluttuun laatutasoon ja kykenee kehittämään kiinteistön ylläpitoa yhteistyössä tilaajan kanssa. Lisäksi prosessin tavoitteena on huolellisesti laadittujen tarjouspyyntöasiakirjojen kautta parantaa tarjousten vertailtavuutta, auttaa hoitosopimuksen solmimisen taustalla tehtävää päätöksentekoa parhaan mahdollisen vaihtoehdon valinnassa sekä lopulta parantaa myös sopimuskaudella toteutetun kiinteistönhoidon laatua. (Puhto & Tiainen 2001, s. 15-16.)

Kiinteistönhoidon hankintaprosessin alustava, karkea malli luotiin aluksi asiantuntijahaastattelujen perusteella. Haastattelujen, joissa haastateltiin sekä kiinteistönhoidon tilaajien että kiinteistönhoitoyritysten edustajia, tarkoituksena oli selvittää kiinteistönhoidon hankintamenetelmien nykytilanne. Syntynyttä mallia täydennettiin tämän jälkeen kirjallisuuden avulla. Mallia kehitettiin edelleen testikohteessa tapahtuneen todellisen kilpailuttamisen perusteella. Näin kehitetyn prosessin päävaiheita ovat (Puhto & Tiainen 2001, s. 16):

1. tarveselvitysvaihe
2. hankinnan suunnitteluvaihe
3. tarjouspyyntövaihe.

Kukin prosessin vaihe jakaantuu edelleen aliprosesseihin eli toimintoihin. Kustakin toiminnosta on laadittu toimintaohje, joka kuvaa toiminnon tavoitteen, prosessin vaiheet ja vastuuhenkilöt. Toimintaohjeen on kuvattava työprosessi ja muistilistat sillä tarkkuudella, että haluttu toiminnan virheettömyys ja lopputulos saavutetaan. Esitetyt toimintaohjeet ovat ohjeellisia ja niitä voidaan täydentää ja muunnella kunkin hank-

keen erityisvaatimusten ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan. Tarkoitus on, että prosessin vaiheista laaditut toimintaohjeet toimivat muistilistana kiinteistönhoidon hankinnan valmistelussa huomioon otettavista asioista. (Puhto & Tiainen 2001, s. 16.)

Tarveselvitysvaiheessa selvitetään kiinteistönhoidon hankinnan lähtökohdat, kiinteistönhoidon lähtötaso ja eri osapuolien vaatimukset kiinteistönhoidolle. Hankinnan tarkoituksena on määriteltujen tarpeiden tyydyttäminen hankkimalla tuote, palvelu tai tavara, jolla tarve voidaan tyydyttää. Ilman tarpeiden huolellista selvittämistä ja kuvaamista saattaa lopputuloksena olla vääränlaisen tavaran tai palvelun hankinta. (Puhto & Tiainen 2001, s. 16.)

Kiinteistönhoidon hankinnan suunnitteluvaiheessa päätetään mitä kiinteistöhoitoon liittyviä tehtäviä tehdään omalla organisaatiolla ja mitä palveluja ostetaan ulkopuoliselta palveluyritykseltä. Näistä tehtävistä on hyvä tehdä selkeä vastuurajataulukko, jossa on myös määritelty erilaiset kustannusvastuusiin liittyvät asiat. (Puhto & Tiainen 2001, s. 16.)

Tarveselvitysvaiheessa selvitettyjen asioiden pohjalta laaditaan kiinteistönhoidon tavoitetason kuvaus ja kiinteistöhoitosuunnitelma, joissa hankittavat kiinteistönhoidopalvelut kuvataan mahdollisimman yksiselitteisesti. Hankinnan suunnitteluvaiheessa on myös valittava keinot, joilla voidaan varmistaa, että saatava palvelu täyttää tilaajan vaatimukset. (Puhto & Tiainen 2001, s. 46.)

Laadunhallinnan menetelmät saattavat aiheuttaa kustannuksia palveluyrityksille, jolloin käytettävät laadunhallintamenettelyt on määriteltävä jo tarjouspyynnössä, jotta palveluyritykset voivat ottaa ne huomioon tarjouksessaan. Laadunhallinnan keinojen kirjaaminen sopimukseen on edellytyksenä sille, että niitä sopimusaikana voidaan käyttää. (Puhto & Tiainen 2001, s. 46.)

Tarjouspyyntövaiheessa viimeistellään tarjouspyyntöasiakirjat ja toteutetaan palvelujen kilpailuttaminen rajoitettua tarjouskilpailumenettelyä hyväksi käyttäen. Vaiheen tavoitteena on aikaansaada kiinteistöhoitosopimus tilaajan vaatimukset täyttävästä kiinteistönhoidosta yhteistyökykyisen palveluyrityksen kanssa. (Puhto & Tiainen 2001, s. 46.)

Onnistunut kiinteistönhoidon hankinta edellyttää kehittyneen hankintatoimen lisäksi myös ostopalvelujen edellyttämän yhteistyöluonteen ymmärtämistä. Oleellisena erona tavarahankintaan tai rakennusurakan hankintaan nähden on se, että palvelujen hankinnassa osapuolet sitoutuvat yleensä huomattavasti pidempiaikaiseen yhteistyösuhteeseen, jossa palvelun laatu syntyy aina sekä tilaajan että toimeksisaajan yh-

teistoiminnan tuloksena. Kumpikaan osapuoli ei yksistään kykene aikaansaamaan hyvää laatua pitkällä aikavälillä. (Puhto & Tiainen 2001, s. 46.)

4.3 Julkisiin hankintoihin vaikuttavat tekijät

4.3.1 Laki julkisista hankinnoista

Laki julkisista hankinnoista koskee valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia, kirkkoa ja seurakuntaa sekä julkishallinnon omistamia, rahoittamia tai valvomia oikeushenkilöitä ja yhteisöjä hankintalain 2 §:n mukaisesti. Ko. lakipykälä määrittelee lain tarkoittaman hankintayksikön. (Huhtala 2002.)

Laki julkisista hankinnoista ohjaa tiukasti tavaroiden ja palvelujen hankintamenettelyä. Se vaatii kunnilta tasapuolista tarjousten arviointia tarjouspyynnössä ilmoitettujen kriteerien pohjalta. (Rusanen 2001, s. 12.)

Hankintamenettelyt (*Laki julkisista hankinnoista 2 luku 5 §*)

Hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Tarjouskilpailua ei kuitenkaan tarvitse järjestää yleishankinnassa, kun hankinta tehdään sellaiselta hankintayksiköltä, joka on noudattanut tämän lain säännöksiä hankinnan tekemisessä.

Hankintayksikön, joka antaa hankinnan toisen tehtäväksi, on asetettava ehdoksi, että hankinnan tekijä noudattaa, mitä tässä laissa säädetään.

Mikäli hankintayksikön valitseman hankintamenettelyn mukaan kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksen (avoin hankintamenettely), tarjouspyynnöstä on ilmoitettava julkisesti. Tarjouksia on joka tapauksessa kilpailun aikaansaamiseksi pyydetty riittävältä määrältä toimittajia. Mikäli muu toimittaja kuin se, jolta tarjouksia on pyydetty, haluaa tehdä tarjouksen, hänellä on oikeus saada tarjouksen tekemistä varten tarjouspyyntö. Hankinta ei saa tämän vuoksi kuitenkaan viivästyä.

Asetuksella säädetään tarkemmin Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen määräysten mukaisesti siitä, minkälaisia hankintamenettelyjä on noudatettava.

Hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan viranomaisten, muiden julkishallintoon kuuluvien oikeushenkilöiden sekä nk. peruspalvelusektorilla toimivien yksiköiden tavara- ja

palveluhankintoja sekä rakennusurakoita. Julkisten hankintojen taloudellinen merkitys on suuri; esimerkiksi EU:n alueella julkisiin hankintoihin käytetään noin 11 % EU:n yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. (KTM 2002.)

Suomessa laki julkisista hankinnoista velvoittaa julkisyhteisön kilpailuttamaan kynnysarvon alittavat hankinnat. Hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Hankinnat on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. (Rusanen 2001, s. 12.)

4.3.2 Hankintaohjeet ja –säännöt

Lainsäädännön lisäksi kuntien hankintaprosessiin vaikuttaa kunnan yleiset hankintaohjeet ja johtosäännöt. Hankintaohjeet pitävät sisällään tarkemmat ohjeet hankinnan eri vaiheisiin kuten tarjouspyyntöön, tarjousten käsittelyyn ja sopimusmenettelyyn.

Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Veromarkoilla on hankittava laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja. Tavoitteena on myös parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä avaamalla yrityksille mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palveluja julkiselle sektorille avoimen ja tasapuolisen kilpailuttamisen kautta. (KTM 2002.)

Kuntalaissa ei ole säännöksiä hankintojen käytännön suorittamisesta. Kuntien taloussääntömallissa on perinteisesti edellytetty hankinnat suoritettavaksi taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Siinä ei kuitenkaan ole ollut yksityiskohtaisia menettelytapohjeita koskien hankintoja. Yksityiskohtaiset määräykset hankintojen suorittamiseen ovat yleensä sisältyneet kuntien hankintaohjeisiin, joista kuntien keskusjärjestöt ovat jo 1970 –luvulta lähtien antanee malleja ja suosituksia. (Huhtala 2002.) Edellä on esitetty Kauppa- ja teollisuusministeriön kuvaus hankintamenettelyistä ja –prosesista.

Hankintasääntöjen pääperiaatteita ovat hankintojen tehokas ja avoin kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Avoimuuden periaate edellyttää, että hankintayksikkö tiedottaa hankinnoistaan riittävän laajasti. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate puolestaan tarkoittaa tarjoajien yhdenvertaista kohtelua ja hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. Saaduista tarjouksista on valittava joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. (KTM 2002.)

Yhteenveto hankintaprosessista

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2002) on laatinut yhteenvedon julkisesta hankintaprosessista. Siihen on listattu hankintayksikön, toimittajan ja tarjouskilpailun voittajan toimenpiteet julkisessa hankintaprosessissa.

a) Hankintayksikön toimenpiteet kynnysarvon ylittävässä hankinnassa:

- hankintatarpeen kartoitus ja hankinnan suunnittelu
- hankinnasta ilmoittaminen
- tarjouspyynnön laatiminen
- tarjouspyynnön lähettäminen ehdokkaille
- tarjousten vastaanottaminen
- tarjousten avaaminen
- tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen
- tarjousten sisällön tarkistaminen
- tarjousten vertailu
- hankintapäätöksen tekeminen
- hylättyjen tarjoajien informointi
- hankintasopimuksen tekeminen
- jälki-ilmoitus
- arviointia hankinnan tavoitteiden toteutumisesta ja menettelytavoista.

b) Toimittajan toimenpiteet:

- hankintailmoittelun seuraaminen
- täydentävien asiakirjojen pyytäminen
- tarjouksen tekeminen tai ilmoittautuminen tarjoajaehdokkaaksi
- hankintayksikön edellyttämien, esim. toimittajan/urakoitsijan taloudellista tilannetta ja teknisiä edellytyksiä koskevien selvitysten laatiminen ja tietojen toimittaminen hankintayksikölle
- hankintapäätöstä koskevien tiedotusten ja jälki-ilmoituksen seuraaminen
- mahdollinen valitusmenettely virheellisen menettelyn johdosta.

c) Tarjouskilpailun voittajan lisätoimenpiteet:

- hankintasopimus

- tavarán, palvelun tai työsuorituksen toimittaminen sekä muiden sopimusvelvoitteiden täyttäminen.

Suomalaisten hankintayksiköiden on noudatettava hankinnoissaan kansallisen lainsäädännön ja EY-direktiivien lisäksi Maailman kauppajärjestön GPA-sopimusta. Yleinen kilpailuttamisvelvoite ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee kaikkia julkisia hankintoja. Kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevat lisäksi yksityiskohtaiset menettelytapasäännökset. (KTM 2002.)

Yleisten ohjeiden lisäksi kunnilla voi olla omia strategisia tavoitteita ostopalveluiden käytölle. Kunnan strategiset linjaukset voivat vaikuttaa voimakkaasti ostopalveluiden käyttöön. Monissa kunnissa on asetettu tiettyjä tavoitemääriä ostopalveluiden käytölle, esim. 80/20 –periaatteen mukaisesti eli 80 prosenttia omana työnä ja 20 prosenttia ulkoisena työnä. Toinen esimerkki strategiselle päätökselle on Oulun kaupungin tilanne, missä vuoden 2002 alusta liikelaitostettiin kaksi tuottajayksikköä. Kaupunginhallitus teki päätöksen, minkä mukaan Oulun kaupungin Tilakeskuksen (tilaaja) on työllistettävä liikelaitokset (tuottajat) kolmen vuoden ajan (siirtymäaika). Tämä asettaa aika selkeät ohjeet ostopalveluiden käytölle. Uusien rakennusten kiinteistöpalvelut voidaan kuitenkin kilpailuttaa ulkopuolisilla palvelun tuottajilla, koska liikelaitokset eivät saa rekrytoida lisähenkilöstöä.

4.3.3 Kilpailuttaminen

Kilpailuttamisessa käytettyjä hankintamenettelyjä voi olla avoin menettely, rajoitettu menettely tai neuvottelumenettely. Kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa voidaan käyttää seuraavia hankintamenettelyjä (KTM2002):

- a) avoin menettely
 - kaikki halukkaat yritykset voivat jättää tarjouksen
- b) rajoitettu menettely
 - hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen jättäneistä ne yritykset, joille se lähettää tarjouspyynnön
- c) neuvottelumenettely
 - hankintayksikkö neuvottelee tarjouksen sisällöstä ja ehdoista suoraan yrityksen kanssa; Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollista ainoastaan poikkeustapauksissa.

Kunnissa on kilpailuttamista harkittaessa aluksi hahmoteltava kilpailuttamisen mahdolliset seuraukset palvelukokonaisuuksien kannalta. Nämä voivat olla esimerkiksi henkilöstö- ja työllisyysvaikutuksia tai väestön sivistyksellisiä tai terveydellisiä vai-

kutuksia. Kilpailuttamisella tähdätään kustannusten säästöön, mutta palvelujen laatua ei saa unohtaa. Uudistusten valmistelussa on arvioitava kaikki vaihtoehdot muutosten kohtaamiseksi. Kilpailuttaminen edellyttää mm. kuntahenkilöstön lisäkoulutusta tähän prosessiin, kustannuslaskennan kuntoon saattamista, tuotteistamista, palvelujen laadun ja hintatason sekä hankintamenettelyn tuntemusta. (Rusanen 2001, s. 10.)

Kilpailun ehtojen täyttyminen edellyttäisi, että sekä ostajia ja tuottajia on monta ja että hinnan muodostus perustuu tuottajien itsenäiseen hinnoitteluun. Keskeisin ongelma, joka myös suuressa osassa harvaanasuttuja Ruotsin ja Suomen kuntia on huomattu, on markkinoiden puuttuminen. Suomessa palveluiden kilpailuttaminen on yleisintä suurissa kaupungeissa. Tämä koskee erityisesti siivoustointia ja kiinteistönhoitoa. Muita tukipalveluita kilpailutetaan jonkin verran myös muissa kunnissa tai niitä hoitaa yksityinen yrittäjä ostopalvelusopimuksella tai maksusitoumuksella ilman kilpailuttamista. (Rusanen 2001, s. 16-17.) Palveluiden kilpailuttamisen järkevyyteen vaikuttaa (Rusanen 2001, s. 10) :

- olemassa olevat kilpailumahdollisuudet
- tarjonnan laatu ja rakenne
- vaikutukset omaan henkilöstöön
- suur- ja yhteistuotannon mahdollisuudet ja edut
- tuotannon investointitarve
- tuotannon riippuvuus muista palveluista
- onko palvelu olennainen osa laajempaa palvelun tuotantoprosessia.

Jos palveluntuottajat kilpailutetaan, kuntien omilla yksiköillä voi olla oikeus osallistua järjestettyyn tarjouskilpailuun. Kilpailun pelisääntöjä kunnissa laadittaessa on tärkeää varmistaa kunnan oman kilpailuun osallistuvan yksikön tasapuolinen kohtelu kilpailijoihin nähden. Kunnan hankintayksikön on oltava muu kuin kilpailuun osallistuva yksikkö. Kilpailutettaessa kuntien omilla yksiköillä ei ole muita parempia oikeuksia. Sama koskee myös julkista tukea saavia yksiköitä. Ongelma on myös siinä, että kunnan yhden yksikön toimiessa tarjouskilpailun järjestäjänä ja toisen tarjoajina lisää työmäärää ja kustannuksia kunnan sisällä. (Rusanen 2001, s. 19.)

Milloin ja miten kunta palvelut kilpailuttaa tulee ennakkoon suunnitella. Kilpailutettaessa sektoreita, missä kunnalla on myös omaa palvelutuotantoa tulee tehdä yhteinen päätös toimintatavasta. Ns. strateginen linjapäätös tulee valmistella työsopimusten ja yt - lain mukaisesti hyvissä ajoin ennen kilpailuttamisprosessin käynnistystä. (Lepistö 2002.)

4.3.4 Henkilöstön asema

Kunnalla on vahva perinne toimia työllistäjänä. Tällä on suuri vaikutus, kun tehdään päätöksiä ulkoistamisesta tai ostopalveluiden käytöstä. Usein ostopalveluiden käyttöön siirrytään ns. luonnollisen poistuman kautta, jolloin voidaan välttää henkilöstöasioista aiheutuvien riitojen syntymisen.

Suurimpana ongelmana nähdään se, että jos päätetään ulkoistaa, mitä työehtosopimusta noudatetaan sen jälkeen (kunnallinen vai yksityinen ja yleissitova vai työnantajaliittokohtainen). Yleensä kysymykseen tulevat Palvelulaitosten työehtosopimus tai Kiinteistöalan työehtosopimus (kiinteistönhoito) riippuen tulevan työnantajayksikön omistuksesta. (Immonen 2002.)

Käytännössä, jos kunnan omistama yksikkö myydään tai muuten siirretään yksityiselle, luovutuksen ehtona on aina, että vanhan henkilöstön asema on turvattava, esimerkiksi lähellä eläkeikää olevat. Kunta usein myös sitoutuu pitämään palveluksensa työntekijöitä, jotta kunnallisen työehtosopimuksen edut voidaan säilyttää. Monissa yhteyksissä käytetään tilaaja-tuottajamallia, jossa kunta pitää tuottajayksikön omistuksessaan, vaikka toiminnot yhtiötetään ja eriytetään toisistaan. (Immonen 2002.)

Kunnallisen ammattiyhdistystoiminnan (KTV) tarkoituksena ei ole periaatteellisesti vastustaa yksityistämistä. Tavoitteena on, että kunnat eivät keinotekoisesti hakisi yksityisen työn edullisuutta. Kustannusten ohella yhtä tärkeitä asioita kunnan kannalta ovat työyhteisö, moniammatillisuus ja laatu. Yleisesti on havaittavissa, että kunnan sisäinen tilaaja-tuottaja –malli on suoraa yksityistämistä parempi vaihtoehto. (Immonen 2002.)

Kaikki hankkeet, joilla on vaikutusta henkilöstön asemaan, tulisi tehdä yhteistointamennettelyn kautta. Tämä unohtuu usein, varsinkin hankesuunnitteluvaiheessa, ja se aiheuttaa henkilöstölle epävarmuutta. Henkilöstölle riittävän aikainen mukaanotto suunnitteluprosessiin ja vaikutusmahdollisuudet ovat hankkeiden onnistumisen perusedellytykset. (Immonen 2002.)

Työn johtamisnäkökulma ja –tehtävä on helpompi työn laadun kannalta kunnan itse tekemässä työssä. Työ ikään kuin leimautuu selkeästi itse tehdyksi ja vastuu työstä kohdistuu selkeämmin itselle. Toisaalta henkilöstöjohtaminen on huomattavasti vaativampaa omassa tuotannossa. Ulkoistamisen vaikutukset työympäristöön eivät useinkaan ole kovin selkeitä, sillä usein samaan työntekijäryhmään kuuluu sekä kunnan omaa että ulkopuolisen palveluntarjoajan henkilöstöä. Työympäristökysymys on hyvin paljon riippuvainen sopimuksesta ja mallista, jolla työt järjestetään. Ulkopuolisen ja kunnan oman henkilöstön sekoittaminen saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia, mikäli työntekijät kokevat olevansa erilaisessa asemassa keskenään. (Ahonen 2002.)

Nykyisten työntekijöiden ikääntyminen pakottaa kunnan tulevaisuudessa todennäköisesti ostamaan palveluita yhä enenevässä määrin ulkopuolelta. Ikääntyminen saattaaakin olla useassa tapauksessa henkilöstökysymyksiä helpottava tekijä, koska kunnan tietoisena strategiana on, että uusia työntekijöitä ei juurikaan rekrytoida ja ostopalveluiden käyttöön siirrytään asteittain, kun omaa henkilökuntaa siirtyy eläkkeelle. Henkilökunnan ikääntyminen on koettu joissain tehtävissä positiiviseksi, sillä heidän kokemuksestaan on ollut hyötyä ja heitä on voinut käyttää tilaajatehtävissä. Toisaalta joissain suunnittelutehtävissä on havaittu jopa suorituskyvyn laskua. (Ahonen 2002.)

Siirryttäessä ostopalveluiden käyttöön, saattaa palveluhenkilöstön profiili muuttua enemmän tilapäisten työntekijöiden suuntaan ja tästä saattaa seurata ammattitaidon heikkenemistä. Toisaalta voidaan perustellusti esittää kysymys, että kuinka kunnan tulee reagoida pitkällä tähtäimellä työvoimapulaan, maahanmuuttajien työllistymiseen ja heidän osuutensa kasvuun tietyillä työvoimanaloilla sekä ns. pätkätöihin. Yksityinen työnantaja saattaa kyetä reagoimaan ongelmiin paremmin kuin kunta ja hoitamaan niitä. Kunnan tärkein keino valvoa tilannetta on laadunohjaus. (Ahonen 2002.)

Ulkoistamisella ja jo pelkästään ulkoistamisen suunnittelulla on ollut työympäristöön hyvin moninaisia vaikutuksia. Esimerkiksi Imatran paikkatietokeskuksen tapauksessa ulkoistamisen toteuttamatta jättäminen vahvisti hyvin voimakkaasti työympäristön yhteishenkeä. Selvitys ja siinä pärjääminen kaupungin yksikkönä ikään kuin antoi oikeutuksen yksikön olemassaoloon. Toisaalta siivoustoimessa ulkoistettu henkilöstö ei ole reklamoinut työympäristön tai työskentelyolosuhteiden huonontumisesta. Imatran tapauksessa ei ole havaittu, että henkilöstöllä olisi yksityisen palveluksessa kuntaa parempia mahdollisuuksia työuralla etenemiseen. On kuitenkin havaittu selvää motivaation (esimerkiksi oppiminen ja kouluttautuminen) kasvua. (Ahonen 2002.)

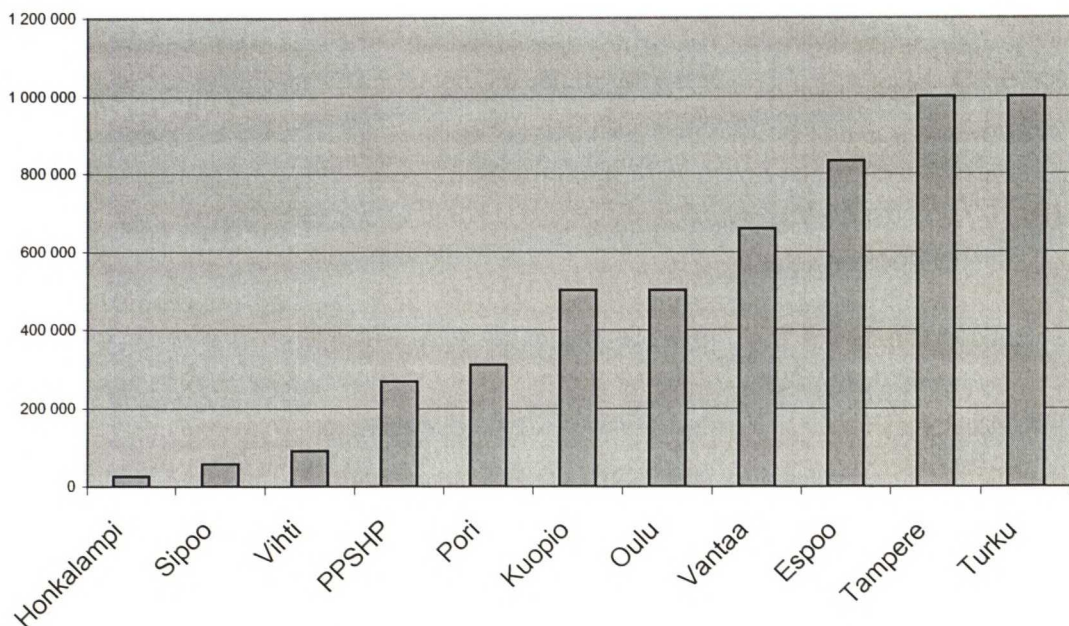
5 KIINTEISTÖJOHTAMISEN ORGANISOINTI JA OSTOPALVELUT TUTKIMUKSEN PILOTTIKUNNISSA

5.1 Yleistä

Kuten luvussa 2 mainittiin, tämä työ on osa Ostopalvelut ja osaava kiinteistöjohtaminen kunnissa –tutkimusta. Tutkimuksen ensimmäinen vaihe käsittää nykytilanteen, tarpeiden ja ongelmien selvittämisen. Nykytilanne pilottikunnissa selvitettiin kyselylomakkeen ja haastatteluiden avulla, joten tämän luvun tiedot perustuvat kyselystä ja haastatteluista saatuihin tietoihin. Haastattelurunko ja kyselylomake liitteenä 1 ja 2.

Kyselyyn vastasivat pilottikunnista kaikki lukuun ottamatta Espoon kaupunkia ja myöhemmin mukaan tullutta Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymää (PPSHP). Haastattelu tehtiin kaikissa pilottikunnissa, tämän lisäksi sekä Turun että Oulun kaupungissa haastateltiin tilaaja-tuottajamallin tuottajaosapuolta. Espoon ja PPSHP:n haastatteluissa käytiin läpi myös kyselyn kysymykset lukuun ottamatta kustannustietoja, joten edellä olevissa kaavioissa ei ole mukana näiden kahden kustannustietoja.

Jotta syntyisi kokonaiskäsitey mukana olevista kunnista ja kuntayhtymistä on syytä tarkastella niiden hallinnassa olevia huoneistoneliöitä (Kuva 13). Suurimmat neliömäärät ovat Tampereella ja Turulla, joilla molemmilla on n. 1 milj. htm². Porin pinta-aloista ovat mukana vain toimitilaneliöt ei koko kiinteistömassa.



Kuva 13. Pilottikuntien huoneistoneliöt

5.2 Pilottikuntien toimitilojen hallinnan järjestämistapa

Kuntien kiinteistöjohtamisesta vastaa yleensä tilakeskus, tilapalvelut tai tilalaitoksen nimeä kantava yksikkö (Taulukko 2). Hajautetussa toiminnassa, kiinteistöjohtamisen tehtäviä on jäänyt vielä hallintokunnille. Useimmissa kunnissa liikunta- tai vapaa-ajantoimi vastaa omien tilojensa kiinteistöjohtamisesta. Tämä johtuu näiden tilojen erityiskäytöstä.

Taulukko 2. Kiinteistöjohtamisen vastuuyksiköt eri kunnissa

Espoo	Tilapalveluyksikkö
Honkalammen ky	Tilojen hankkiminen: Talouspäällikkö. Ylläpito: Avohuollon vastuuyksikköjen esimiehet ja Honkalampi –keskuksessa talouspäällikkö.
Kuopio	Tilakeskus. Tilatyöryhmä. Tilahallinnon johtokunta. Kaupungin-hallitus.
Oulu	Tilapalvelut –tilaajayksikkö
Pori	Keskushallinto. Toimitilayksikkö. Käyttäjähallintokunnat.
Sipoo	Toimitilapalvelut
Tampere	Tilakeskus
Turku	Tilalaitos, vastuussa konsernille ja asiakkaille. Tilalaitos on tilaajayksikkö, tuottajina teknisten palvelujen yksiköt.
Vantaa	Tekninen toimiala. Tilaajat. Tilakeskus. Tilahallinta.
Vihti	Tilapalvelu

Kiinteistöhoiton tuottamisesta vastaa kussakin kunnassa pääsääntöisesti oma tulossyksikkö (Taulukko 3). Porissa, Sipoossa ja Vantaalla kiinteistöhoiton tehtäviä hoitaa myös jotkut hallintokunnat.

Taulukko 3. Kiinteistöhoiton tuottajayksikkö

Espoo	Tilapalveluyksikön, kiinteistöjen hallinto ja hoito
Honkalammen ky	Honkalampi-keskuksessa tekninen huolto, muissa toimipaikoissa avohuollon vastuuyksiköt
Kuopio	Tilakeskus, ylläpidon tulossyksikkö.
Oulu	Kiinteistönhoito -tuottajayksikkö
Pori	Toimitilayksikkö. Terveysvirasto. Vapaa-aikavirasto.
Sipoo	Toimitilapalvelut. Sivistysosasto
Tampere	Tilakeskus
Turku	Tekniset palvelut, kiinteistöjen hoito – tulossyksikkö.
Vantaa	Tekninen toimiala, tuotantopalvelut, tilapalvelut, kiinteistönhoito. Liikuntapalveluilla ja Katriinan sairaalalla on omat huoltomiehet.
Vihti	Tilapalvelu (lisänä ostopalvelu)

Siivouksesta vastaa kiinteistöhoidon tapaan suurimmassa osassa pilottikuntia keskitetty yksikkö (Taulukko 4). Kunnossapidon vastuuyksiköt vaihtelevat kunnittain (Taulukko 5).

Taulukko 4. Siivouksen tuottajayksikkö

Espoo	Tilapalveluyksikön, siivoustoimi
Honkalammen ky	Honkalampi-keskuksessa kuntayhtymän oma siivousyksikkö. Muissa toimipaikoissa avohuollon vastuuyksiköt.
Kuopio	Tilakeskus, siivouksen tulosityksikkö
Oulu	Siivouspalvelut -tuottajayksikkö
Pori	Toimitilayksikkö. Koulutusvirasto. Sosiaalikeskus. Terveysvirasto. Pienet hallintokunnat.
Sipoo	Toimitilapalvelut
Tampere	Tilakeskus
Turku	Kiinteistöjen hoito, siivousyksikkö
Vantaa	Tekninen toimiala, tuotantopalvelut, tilapalvelut, laitoshuolto (sosiaali- ja terveystoimi huolehtii siivouksesta päiväkodeissa ja liikuntatoimi).
Vihti	Siivouspalvelu

Taulukko 5. Kunnossapidon vastuuyksikkö

Espoo	Tilapalveluyksikkö
Honkalammen ky	Kiinteistöpäällikkö, tekninen huolto ja keskitetyt kiinteistöpalvelut
Kuopio	Tilakeskus, ylläpidon tulosityksikkö
Oulu	Talonrakennus -tuottajayksikkö
Pori	Teknisen palvelukeskuksen rakennusyksikkö
Sipoo	Toimitilapalvelut
Tampere	Tilakeskus
Turku	Tekniset palvelut, talotoimi
Vantaa	Tekninen toimiala, tuotantopalvelut, korjausrakentaminen
Vihti	Pääosin kunnan ulkopuoliset tuottajat

5.2.1 Sisäisen vuokran käyttö

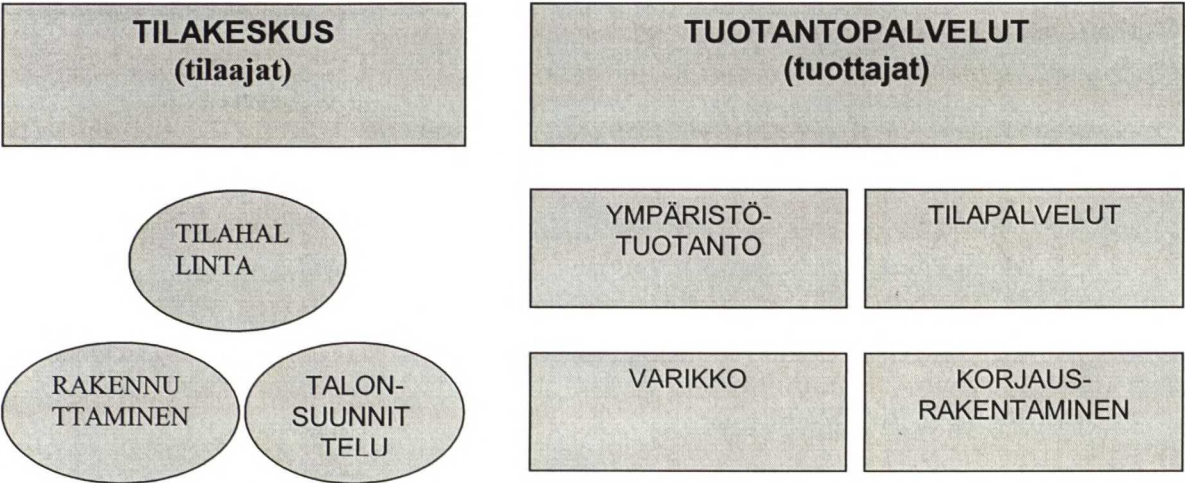
Kyselyssä kysyttiin sisäisen vuokran käytöstä. Siinä kysyttiin onko se käytössä, milloin se on otettu käyttöön ja mitä se kattaa? Kaikissa pilottikunnissa sisäinen vuokra oli otettu käyttöön. Se kattaa sekä ylläpidon kulut että pääomamenot (Taulukko 6).

Taulukko 6. Sisäisen vuokran käyttö

Espoo	Käyttöönotto 1994. Kattaa sekä ylläpidon kulut että pääomamenot.
Honkalammen ky	Sisäinen vuokra käytössä siten, että se kattaa ylläpitomenot. Pääomamenona kirjataan poisto suoraan yksikön menoksi.
Kuopio	Käyttöönotto 1994. Kattaa sekä ylläpidon kulut että pääomamenot.
Oulu	1994. Kattaa molemmat.
Pori	1994. Kattaa molemmat.
Sipoo	1997. Kattaa molemmat.
Tampere	1995. Kattaa molemmat.
Turku	1994. Kattaa molemmat.
Vantaa	1995, uudistettu 1999. Kattaa molemmat.
Vihti	2000. Kattaa molemmat (laskennallisesti).

5.2.2 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottajamalli on otettu käyttöön kiinteistöjohtamisessa Espoossa, Turussa, Oulussa, Tampereella ja Vantaalla. Porissa rakennuttaminen on järjestetty tilaaja-tuottajamallilla ja sitä voidaan soveltaa helposti pieniin korjauksiin, mutta kokemuksia siitä ei käsitellä tässä yhteydessä. Espoon ja Tampereen tilaaja-tuottajamalli on kuitenkin varsin muodollinen. Näissä malli on eriytetty organisaation sisällä. Vaikka tilaaja-tuottajamalli on vain näennäinen, koetaan sen tuovan selkeyttä. Espoossa sisäisen palvelun tilaajina toimivat eri hallintokunnat, joilla ei ole erillistä hankintayksiköitä, joten palveluiden ostossa mennään usein tuottajan ehdoin. Oulussa tuottajayksiköt on liikelaitostettu vuoden 2002 alusta. Vantaalla malli on otettu käyttöön vuoden 2002 alusta lähtien, joten heidän kokemuksensa ovat vielä vähäisiä. Siellä tilaajina toimivat kuntatekniikan keskus ja tilakeskus, tuottajina tuotantopalvelut (Kuva 14).



Kuva 14. Vantaan kaupungin tilaajat ja tuottajat

Yleisesti kokemukset tilaaja-tuottajamallin käytöstä ovat hyviä ja sen arvioidaan selkeyttävän toimintaa. Muita etuja ovat oman työn hinnan saaminen, kilpailuttaminen ja erikoistuminen. Pienten kuntien osalta tilaaja-tuottajamallin soveltaminen koetaan hankalaksi ja byrokratiaa lisääväksi. Toisaalta Tampereella pelättiin byrokratian kasvavan, mutta näin ei ole kuitenkaan käynyt.

Tilaajan edustajat arvioivat, että tuottajilla on ollut vaikeuksia sopeutua uuteen rooliin. Tuottajayksiköt ovat olleet ennen itsenäisiä, kun taas tilaaja-tuottajamallissa tilaaja ottaa tietynlaisen omistajan otteen rakennuskantaan. Tämä on ollut tuottajayksiköille uusi tilanne ja joissain tapauksissa siihen on ollut vaikea soveltua, mikä saattaa heijastua joskus myös käyttäjiin. Tuottajat arvioivat, että olisi voitu päästä parempaan lopputulokseen vanhaa järjestelmää kehittämällä. Kun toiminnot eriytettiin, tuli sellainen asenne, että ei hoideta omia kiinteistöjä, mikä laskee motivaatiota.

Kuten edellä mainittiin Oulun tuottajayksiköistä muodostettiin kaksi liikelaitosta vuoden 2002 alusta lähtien. Kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen, jonka mukaan tilaajayksikön on taattava töitä tuottajayksiköille kolmen vuoden siirtymäajaksi. Tuottajapuolelle tämä kolme vuotta on liian lyhyt siirtymävaihe, tänä aikana ei ehditä saamaan laitosta tarpeeksi kilpailukykyiseksi yksityisille markkinoille. Kilpailuasemaa huonontavana tekijänä nähdään julkishallinnon sopimusvelvoitteet ja säännöt. On tullut vastaan tilanteita, joissa tarjousten jättämisaika on ollut niin lyhyt, että ei ole ehditty edes jättämään tarjousta.

Missään pilottikuntien tilaaja-tuottajamallissa ei tuottaja ole todellisessa kilpailuasemassa yksityisiin palvelun tuottajiin. Jos kilpailutetaan, niin kilpailutetaan keskenään vain ulkopuolisia palvelun tuottajia. Oulun tapauksessa näin pitäisi periaatteessa olla siirtymäajan jälkeen, mitä kuitenkin epäillään. Oulussa kaupungin valtuusto antoi luvan kymmenelle päivähoiton yksikölle luvan kilpailuttaa siivous. Tarjouskilpailussa kaupungin oma yksikkö ei voittanut yhtään kohdetta. Kokemukset yksityisistä palveluntuottajista ovat olleet kuitenkin suhteellisen huonoja.

Ostopalveluiden tilauksen yksityisiltä toimittajilta tekee yleensä tuottaja, joka tilaa ne alihankintoina. Vantaalla, Tampereella ja Oulussa joissakin palveluissa tilaajana toimii myös tilaaja. Jos kilpailuttamisen määrä kasvaa ja palveluita ryhdytään tilaamaan enemmän ulkopuolisilta toimittajilta, tarvitaan tilaajaorganisaatioihin enemmän osto-resursseja.

5.3 Osto-osaaminen

Pilottikuntia pyydettiin arvioimaan omaa osto-osaamista asteikolla 1-5 (1=välttävä ja 5=kiitettävä). Osto-osaamisen alueen on jaettu Kiinteistöliiketoiminnan sanaston

mukaisesti teknisten järjestelmien hoitoon ja kiinteistöhuoltoon, ulkoalueiden hoitoon, siivoukseen, jätehuoltoon ja käyttäjäpalveluihin (Taulukko 7). Taulukossa on vastanneiden kuntien keskiarvot.

Taulukko 7. Osto-osaaminen pilottikunnissa

Jätehuolto	4
Siivous	3,5
Ulkoalueiden hoito	3,5
Käyttäjäpalvelut	3
Teknisten järjestelmien hoito ja kiinteistöhuolto	3,5

Osto-osaaminen arvioidaan yleisesti ottaen kohtuulliseksi, joissain kunnissa jopa sanottiin, että sitä on riittävästi. Kaikkien kunnat kuitenkin myönsivät, että kehittämisen varaa on aina. Eniten kehittämisen varaa on palveluiden ostamisessa. Siinä halutun laadun määrittäminen koetaan vaikeaksi. Kiinteistöhoitoon ostaminen koettiin vähäisen kokemuksen takia vaikeaksi.

Osto-osaamiseen liittyvää koulutusta saadaan vaihtelevasti, toisissa kunnissa siihen panostetaan kunnolla ja toisissa panostus on vähäisempää. Koulutusta saadaan konsulteilta ja Kuntaliitolta, mutta yleisintä koulutuksen saanti on kuitenkin omalta hankintayksiköltä.

5.4 Ostopalveluiden käyttö

5.4.1 Hankintaprosessi

Ostopalveluiden käyttöä ohjaa laki julkisista hankinnoista ja kuntien omat hankinta-ohjeet ja –säännöt. Joissakin kunnissa on asetettu tavoitteita ostopalveluiden käytölle. Tavoitteet vaihtelevat siten että 10-30 % on ostettava ulkopuolisilta palvelun tuottajalta. Ostopalveluiden käytön syitä voi olla:

- omien resurssien riittämättömyys (usein työvoimaa ei saa lisätä, joten on pakko korvata lisääntyvä työmäärä ostopalveluilla)
- erityisosaamisen puuttuminen
- sijaistaminen
- saadaan halvemmalla
- trendin mukana.

Kannattavuusanalyysiä tehdään harvoin, kun tehdään päätös ryhtyä ostopalveluiden käyttöön. Tähän on syynä vertailun tekemisen vaikeus ostopalvelun ja oman työn

välillä. Tuottajan valintakriteerinä pyritään käyttämään kokonaistaloudellisuutta, mutta usein hinnasta tulee ratkaiseva tekijä. Kokonaistaloudellisuuden määrittely ja perustelu koetaan vaikeaksi. Siihen tulisi olla selkeämmät määritelmät.

Julkinen hankintaprosessi ja laki julkisista hankinnoista koetaan hyvin eri tavalla. Toisten mielestä se tuo selkeyttä ja läpinäkyvyyttä, mutta toisten mielestä se tekee palveluiden hankinnasta vaikeampaa ja jäykempää. Kumppanuusajattelu vaikeutuu julkisen hankintaprosessin takia, koska sopimuskumppani voi vaihtua kilpailuttamisen tuloksena vaikka oltaisiin haluttu jatkaa saman toimittajan kanssa. Toiset taas käyttäisivät enemmän ostopalveluita ilman lakia, toiset taas eivät. Muita esteitä ostopalveluiden lisäämiselle haastateltavat mainitsivat:

- osto-organisaation resurssien loppuminen
- alueellinen tarjonta, esim. isoissa kaupungeissa siivouspalveluyritykset eivät selviä edes tämän hetkisestä työmäärästä ainakaan halutulla laadulla
- tilapalveluiden ulkoistaminen kokonaispalveluna nähdään huonona varsinkin pienissä kunnissa, laaja ulkoistaminen antaisi yksityiselle yritykselle monopoliaseman alueella
- kunnallinen perinne tehdä omana työnä
- ostopalvelun tarjoajien paikallistuntemuksen puuttuminen
- oman työn hinta pitää olla selvillä ennen kuin ryhdytään lisäämään ostopalveluita
- palveluyritysten huono sitoutuminen kiinteistön elinkaareen.

Kokonaistaloudellisuusajattelun parantamisen lisäksi haastateltavien mielestä tulisi keskittyä erilaisten laatukriteerien ja palvelunkuvausten kehittämiseen.

5.4.2 Sopimuksen aikainen yhteistyö

Pilottikunnissa tehdään yleensä vuosisopimuksia, mutta myös toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Sopimusten tulisi olla pidempiä, vähintään kolme vuotta, ja tähän monet kunnat pyrkivätkin. Lyhyet sopimukset vaikeuttavat yhteistyötä. Jotta sopimuksen molemmat osapuolet olisivat tyytyväisiä, on vuosisopimus usein liian lyhyt kumppanuusajattelun syntymiselle.

Palkkioperusteena käytetään sekä kiinteätä palkkiota että erillispalkkiota. Missään pilottikunnan ulkopuolisen palveluntarjoajan kanssa tehdyssä sopimuksessa ei ollut käytetty lisäpalkkiojärjestelmää.

Ostopalveluiden ja oman tuotannon kustannus- ja laatuvertailua arvioitaessa voidaan karkeasti sanoa, että ostopalvelut ovat halvempia, mutta laatu on huonompaa. Kustannusten vertailu oli kuitenkin useissa tapauksissa arvio, koska vertailu koetaan nykyisellä kustannuslaskennalla vaikeaksi.

Sopimuskäytäntöön ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Kehittämistarpeita nähdään sisäisten ja ulkoisen sopimusten mallien yhdenmukaistamisessa sekä laatukriteerien, joihin voisi liittää lisäpalkkiojärjestelmiä, määrittämisessä. Sopimukset on yleensä tehty omilla malleilla, jotka ovat muotoutuneet vuosien aikana. Erilaisia sopimusmalleja saadaan myös palvelun tarjoajilta ja konsulteilta.

Kaupungin ja palvelun tuottajan välinen viestintä hoituu raporteilla ja neuvotteluilla. Useimmissa tapauksissa on tietyin määräajoin sovittu raportointi, mutta oli myös tilanteita, missä ainoa viestintätapa oli reklamoinnit. Ongelmatilanteet pyritään ratkaisemaan keskustelemalla ja neuvottelemalla. Äärimmäisissä tapauksissa vaihtoehtoksi jäi sopimuksen purkaminen. Näitä tapauksia oli erityisesti siivouksessa.

Useissa pilottikunnissa seurataan käyttäjätyytyväisyyttä erilaisilla kyselyillä. Näitä tehdään vuosittain tai kerran kahdessa vuodessa. Turussa on otettu käyttöön POE -käytettävyyksianalyysi, jonka tavoitteena on saada tietoa toimitilojen toimivuudesta varsinaisessa palvelutuotannossa. Keskeisimpänä tavoitteena on vastata kysymyksen: Miten hyvin kaupungin omistamat ja käyttämät toimitilat palvelevat varsinaisessa palvelutuotannossa tuotannontekijänä. Käytettävyyksianalyysi on Tilalaitoksessa systemaattinen tapa kerätä tietoa palvelutuotannon käyttämistä toimitiloista.

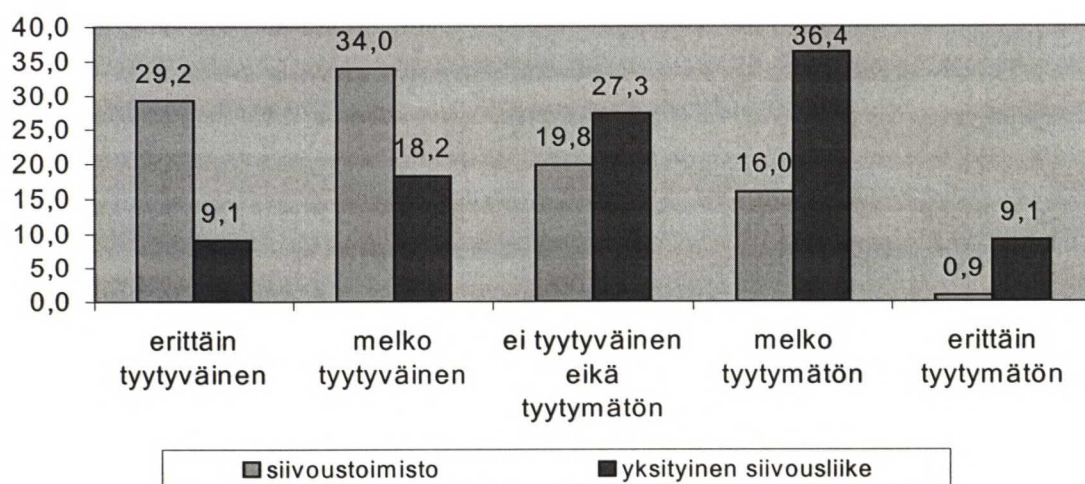
Toinen Turussa käytetty järjestelmä on Internet/Intranet-pohjanainen palautelomake, Helpperi -palvelu, missä tilankäyttäjät voivat viestittää tiloihin liittyvistä ongelmista, kysymyksistä tai muista tiloihin liittyvistä asioista internetin välityksellä Tilalaitokseen. Tätä palvelua ei ole vielä markkinoitu eikä sen toiminta ole vielä kunnolla alkanut.

Käyttäjiltä tulevat reklamaatiot, kuten siivousta koskevat, johtuvat joskus käyttäjien tietämättömyydestä siivoussopimuksen sisällöstä. Koulussa voidaan vielä luulla, että on siivoojan tehtävä pyyhkiä taulut, vaikka se ei kuulu sopimukseen. Tällaisissa tapauksissa on kyse viestintäongelmasta, jolloin käyttäjää ei ole informoitu tarpeeksi. Näitä tilanteita pyritään ehkäisemään palvelunkuvauksilla.

Yhteistyö ja ostopalvelukokemukset ovat hyvin vaihtelevia. Joissakin kunnissa ollaan yleisesti tyytyväisiä, joissakin kunnissa on paljon huonoja kokemuksia. Huonoimmat kokemukset ostopalveluista ovat siivouksessa. Tähän yhtenä syynä on siivouksen välittömän laadun näkyminen käyttäjälle. Huonoissa tapauksissa yksityiset

siivousliikkeet eivät ole pystyneet tuottamaan haluttua laatua. Parhaimman arvostuksen saavat kunnossapidon pienet yritykset.

Espoon kaupungissa tehtiin vuonna 2000 asiakaskysely, jossa mitattiin siivouspalvelun laatua. Sen mukaan siivoustoimen (oma yksikkö) asiakkaista 63 % oli tyytyväisiä toimitilojen siivoukseen, siivousliikkeiden hoitamissa kohteissa vastaava luku on 27 %. Siivoustoimen siivoukseen on tyytymätön 17 % asiakkaista, kun vastaavasti siivousliikkeiden asiakkaista 45 % on tyytymättömiä (Kuva 15). Siivoustoimen kohteissa tyytymättömyys kohdistuu yleisimmin mitoitukseen ja siivouksen määrään – sen sijaan siivousliikkeiden kohteissa tyytymättömyys kohdistuu yleisesti varsinaiseen siivoustyöhön.



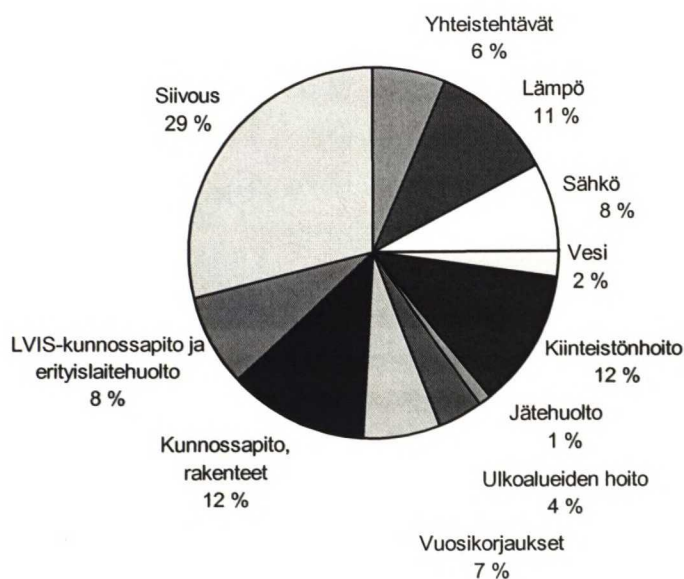
Kuva 15. Asiakkaiden tyytyväisyys siivoustoimiston ja yksityisen siivousliikkeiden siivoukseen (Espoon kaupunki 2001)

Kyselyn tulokset ovat hyvin selkeät; omaan siivoukseen ollaan tyytyväisiä, mutta yksityisiin ei. Tämän tuloksen taustalla voi olla kuitenkin käyttäjien valmiit ennakkokoluulot yksityisiin palveluntarjoajiin. Yksi merkittävä tekijä on siivouksen työajat, yksityiset siivousliikkeet siivoavat pääosin iltaisin, kun taas omat siivoojat toimivat päiväsaikaan. Tällä on merkitystä koulujen siivouksessa. Oppilaiden olisi tärkeä nähdä kuka heidän tilojaan siivoa, jolloin he osaisivat arvostaa tilojen siisteyttä. Toinen merkitys on kasvatuksellinen, jos siivooja on paikalla kun ”sotkeminen” tapahtuu, voi hän antaa välitöntä palautetta ”sotkijoille”.

Nuoret eivät arvosta siivoustyötä ja he hakeutuvat muihin töihin, näin siivoaminen siirtyy ulkomaalaisille (Uskalinnanmäki 2002). Espoon kaupungissa ulkomaalaisten työntekijöiden suuri määrä nähtiin ongelmana laadun suhteen. Myös siivousliikkeiden työntekijöiden suuri vaihtuvuus aiheuttaa laatuongelmia. Ostopalveluiden seuranta on työläämpää kuin omien siivoojien valvonta, johon täytyy panostaa huomattavasti vähemmän.

5.5 Oman tuotannon, sisäisen palvelun ja ostopalvelun jakautuminen pilottikunnissa

Kustannusten jakautumisella tehtävälajeittain on merkitystä kun tarkastellaan prosenttiosuuksia. Esimerkkinä voidaan tarkastella Kuopion kustannusjakaumaa (Kuva 16), josta voimme havaita esimerkiksi siivouksen ja kunnossapidon suuren painoarvon. Ne muodostavat kustannuksista noin puolet.



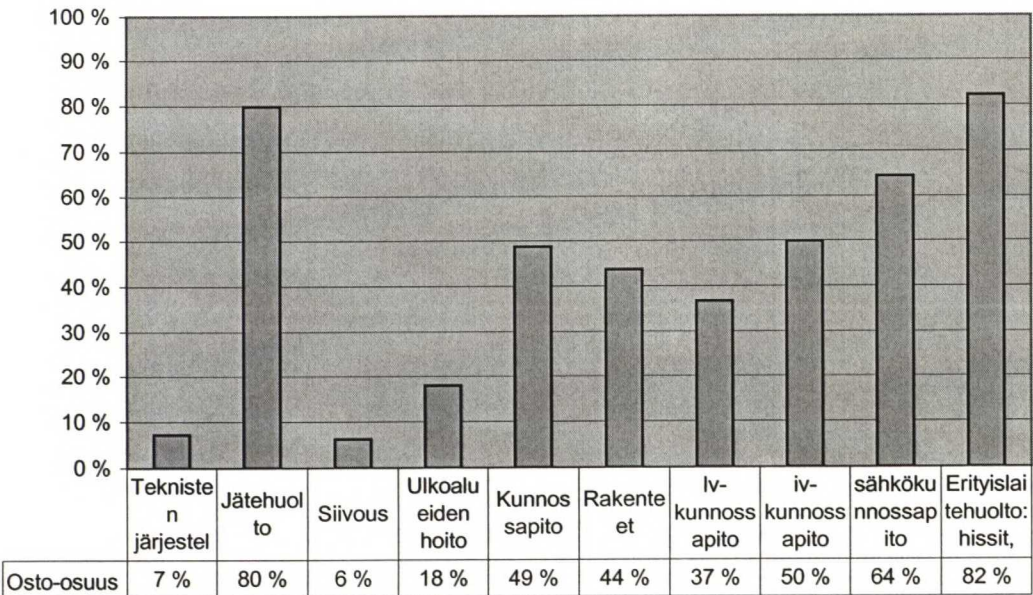
Kuva 16. Kuopion kustannusjakauma

Pilottikuntiin tehtiin kysely, missä kysyttiin kustannusjakaumaa oman tuotannon, sisäisen palvelun ja ostopalveluiden välillä. Sisäisellä palvelulla tarkoitetaan kunta-konsernin sisällä olevalta tuottajalta ostamista, kuten tilaaja-tuottajamallin tuottajalta. Eri tehtävien jakaumat ovat kaikkien kuntien prosenttien aritmeettisia keskiarvoja. Jos vastanneet kunnat eivät pystyneet määrittämään tarkasti juuri tietyn tehtävälajin kustannuksia, pyydettiin heitä arvioimaan ne. Tämä lisää jakaumien epätarkkuutta, mutta niiden onkin tarkoitus olla vain suuntaa-antavia. Kyselyn tehtäväjakona käytettiin Kiinteistöliiketoiminnan sanaston (2001) mukaista jakoa:

- teknisten järjestelmien hoito ja kiinteistöhuolto
- siivous
- jätehuolto
- ulkoalueiden hoito

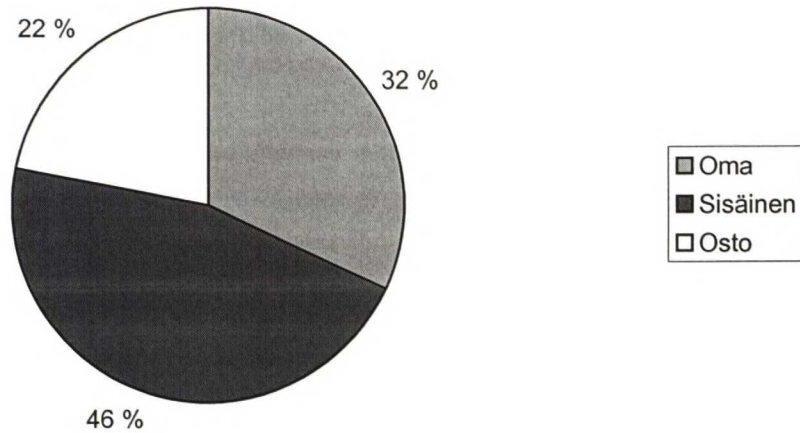
- kunnossapito
- erityislaitehuolto: hissit, kylmälaitteet, paloilmoittimet
- käyttäjäpalvelut (ei kustannusten perusteella).

Eniten ostopalveluita käytettiin jätehuollossa ja erityislaitehuollossa (Kuva 17), joissa ostopalveluiden osuudet olivat 80 %, käytännössä jätehuolto ostetaan 100 %:sti ulkoa. Myös sähkö- ja IV-kunnossapidossa ostopalveluiden osuus oli yli 50 %. Vähiten ostopalveluja käytettiin siivouksessa sekä teknistenjärjestelmien hoidossa ja kiinteistöhuollossa niissä ostopalveluiden osuus on alle 10 %.

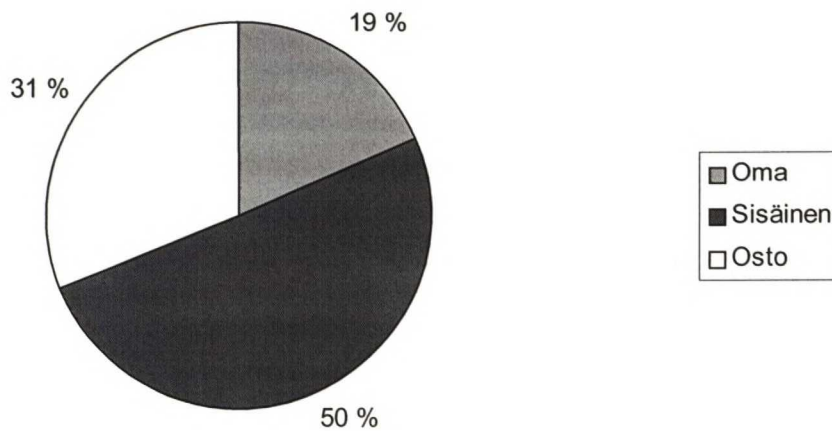


Kuva 17. Ostopalveluiden osuudet tehtävittäin

Kun laskettiin kaikki tehtävät saatiin ostopalveluiden osuudeksi 22 % ja sisäisen palvelun ja oman tuotannon osuudeksi 78 % (Kuva 18). Alla olevat kaikkien kustannusten keskiarvot ovat painotettu kustannuksilla. Koska siivouksen osuus kustannuksista on suuri ja se tuotetaan usein kaupungin oman yksikön toimesta, on tarkoituksenmukaista laskea myös prosentit ilman siivousta (Kuva 19). Tällöin ostopalveluiden osuudeksi tuli 31 %.



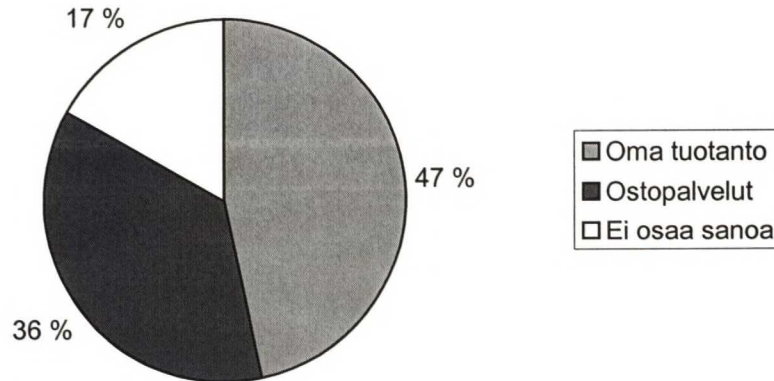
Kuva 18. Oman tuotannon, sisäisen palvelun ja ostopalvelun kustannuksilla painotettu jakauma



Kuva 19. Oman tuotannon, sisäisen palvelun ja ostopalvelun kustannuksilla painotettu jakauma, pois lukien siivous

Käyttäjäpalveluita ei kysytty kustannusten mukaan, vaan kysyttiin suoraan niiden tuotantotapaa (Kuva 20). Vaihtoehtoina oli oma tuotanto, ostopalvelut ja ei osaa sanoa. Käyttäjäpalveluiksi luetaan muun muassa turvapalvelut, viherkasvien hankinta ja hoito, ruokailu- ja ravintolapalvelut, postitus ja postinjakelu, puhelinpalvelut, aulapalvelut, tietoverkkopalvelut, kopiointipalvelut, pitopalvelut, kalustus- ja hankintapalvelut, muuttopalvelut sekä lähetti- ja toimistopalvelut. Toimintoja, joiden tarkoi-

tuksena on luoda kiinteistön tilojen käyttäjille edellytykset harjoittaa toimintaansa kutsutaan käyttäjätoiminnoiksi. (RAKLI 2001, s. 11 ja 23).



Kuva 20. Käyttäjäpalveluiden tuotantotavat

5.6 Alan yleinen kehitys

Ostopalveluiden arvioidaan lisääntyvän kuntasektorilla. Lisääntymisen syitä ovat työvoiman saantiongelmat, kustannustehokkuus ja alan yleiset trendit. Ostopalveluiden käytön arvioidaan lisääntyvän erityisesti tehtävissä, joihin työvoiman saanti on vaikeaa, kuten siivouksessa. Pystyvätkö alan yritykset vastaamaan tähän, jää nähtäväksi. Haastateltavat arvioivat, että markkinoilla voisi olla vielä tilaa yhdelle isolle palveluntarjoajalle. Toimittajien tulee kuitenkin panostaa laatuun, sillä yksi este ostopalveluiden lisääntymiselle on niiden huono maine.

Peräti 130 000 kuntien vajaasta 420 000 työntekijästä siirtyy eläkkeelle vuoteen 2010 mennessä. Heidän tilalleen ei kyetä saamaan uusia työntekijöitä. Tähän ongelmaan yksi ratkaisu on ostopalveluiden käyttö. (Kietäväinen 2002.) Työvoiman ikääntyminen on vakava ongelma. Pilottikuntien kiinteistöyksiöiden henkilöstön keski-ikä on 45-50 vuotta. Kun ostopalveluiden osuus tulee tulevaisuudessa kasvamaan, on osto-osaamiseen kehittämisen panostettava.

Kunnissa on oltava riittävästi osto-osaamista kilpailuttaa palvelujen tuottajia tehokkaasti keskenään. Osto-osaamisen kunnat voivat hankkia myös yhdessä seutukuntina. Jotta kunnat kykenisivät ostamaan oikein palveluja, on tuotteistamisen, kustannus-

laskennan ja laatujärjestelmien oltava kunnossa. Useissa kunnissa on kilpailuttamisosaaminen jo hyvällä mallilla, mutta valitettavan monessa kunnassa tarvitaan runsaasti kehittämistä. (Kietäväinen 2002.)

Missään pilottikunnassa ei oltu ryhdytty seutuyhteistyöhön ostopalveluiden hankkimisessa. Sitä pidettiin kuitenkin hyvänä vaihtoehtona etenkin pienissä kunnissa. Isoissa kunnissa pelättiin kuntaorganisaatioiden erilaisuuden vaikeuttavan seutuyhteistyön lisäämistä. Esim. naapurikuntien yhteisen tilakeskuksen perustaminen on pitkän työn takana.

Kumppanuusajattelu on yksi tapa kehittää yhteistyötä palveluntarjoajien kanssa. Tämän ajattelun parantamiseksi on tehtävä vuosisopimuksia pitempiä sopimuksia. Toiset pilottikuntien edustajista olivat sitä mieltä, että olisi pyrittävä jopa 5-10 vuotta pitkiin sopimuksiin, kun taas toisten mielestä sopimukset tulisi kilpailuttaa kolmen vuoden välein. On huomattava, että sopimuskumppanin vaihtaminen vaatii kustannuksia ja työpanoksia.

Rakennusautomaation kehittyminen asettaa uusia haasteita kiinteistöjohtamiseen ja kunnallisen kiinteistösektorin on pysyttävä tämän kehityksen mukana. Kiinteistöalalle on tyypillistä suuri määrä hajanaista tietoa. Tämän tiedon hyödyntämiseen tarvitaan toimiva tietojärjestelmä. Mm. Tampereella tilahallinnon tietojärjestelmän kehitykseen panostetaan paljon. Tilahallinnon järjestelmien tulisi olla yhtenäisempiä, jotta voitaisiin tehdä vertailuja kuntien kesken.

Jotta kiinteistöjohtaminen olisi kestävä kehityksen mukaista, on kunnallisten päättäjien ymmärrettävä määrärahoja jaettaessa, että kiinteistöjen ylläpitäminen on pitkäjänteistä ja suunnittelua vaativaa toimintaa.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunta voi järjestää tilapalvelut omana työnä tai ostopalveluna. Tilapalvelut voidaan järjestää hajautetusti, jossa jokainen hallintokunta järjestää itse käytössä olevien tilojensa kiinteistöpalvelut, tai keskitytetysti, jossa yksi keskitetty yksikkö hoitaa useamman tai kaikkien hallintokuntien tiloja. Yleisin kiinteistöpalveluiden järjestämistapa on kaikkien edellä mainittujen muotojen sekoitus, pilottikunnissa on sekä hajautettua että keskitettyä kiinteistönpitoa ja kummassakin sekä omaa tuotantoa että ostopalvelua.

Kunnan tärkeimpiä strategisia linjauksia on se, kuinka se palvelunsa järjestää. Tätä suunniteltaessa on myös tärkeitä asettaa tavoitteet ostopalveluiden käytölle. Olisi hyvä asettaa esimerkiksi 80/20 –tavoite eli 80 prosenttia omana työnä ja 20 prosenttia ostopalveluina. Tällaiset tavoitteet antavat selkeät ohjeet ostopalveluiden käytölle. Ostopalveluiden käyttö ei tule kuitenkaan olla itsetarkoitus, vaan on myös pyrittävä kehittämään ja uudelleen organisoimaan omaa työtä.

Ostopalveluiden arvioidaan lisääntyvän kuntasektorilla. Lisääntymisen syitä on rekrytointiongelmia, kustannustehokkuus ja alan yleiset trendit. Ostopalveluiden käytön arvioidaan lisääntyvän erityisesti aloilla, missä työvoiman saanti on vaikeaa, kuten siivouksessa. Se, että pystyykö alan yritykset vastaamaan tähän lisääntymiseen jää nähtäväksi. Haastateltavat arvioivat, että markkinoilla voisi olla vielä tilaa yhdelle isolle palveluntarjoajalle. Toimittajien tulee kuitenkin panostaa laatuun, sillä yksi este ostopalveluiden lisääntymiselle on yksityisten palvelun tuottajien tarjoaman laadun verrattuna oman yksikön laatuun.

Eniten ostopalveluita käytettiin jätehuollossa ja erityislaitehuollossa, joissa ostopalveluiden osuudet olivat 80 %, käytännössä jätehuolto ostetaan 100 %:sti ulkoa. Myös sähkö- ja IV-kunnossapidossa ostopalveluiden osuus oli yli 50 %. Vähiten ostopalveluja käytettiin siivouksessa sekä teknistenjärjestelmien hoidossa ja kiinteistöhuollossa niissä ostopalveluiden osuus on alle 10 %. Kun laskettiin kaikki tehtävät saatiin ostopalveluiden osuudeksi 22 % ja sisäisen palvelun ja oman tuotannon osuudeksi 78 %.

Vaikka kunta tulisi tällä hetkellä toimeen omalla työllään on niiden käyttöön varauduttava jo pelkästään kunta-alan työntekijöiden ikärakenteen johdosta. 420 000:sta kuntien työntekijästä siirtyy eläkkeelle 130 000 henkilöä vuoteen 2010 mennessä. Ostopalveluita kohtaan on yleensä vahvat ennakkoluulot. Niistä saatuun laatuun ei ole oltu yhtä tyytyväisiä kuin oman työn laatuun. Tähän voi olla useita syitä, mutta yksi tärkeä syy on osto-osaamisen puuttuminen. Osto-osaamista on parannettava,

jotta tulevaisuudessa ostopalveluista saataisiin vähintään se laatu mitä omasta työstä saadaan.

Suurin osa kuntien toiminnasta on palvelujen tuottamista, johon voi liittyä myös liiketoiminnan piirteitä. Kunta voi hoitaa toimialaansa kuuluvia liiketoiminnan luonteisia tehtäviään osana omaa hallintoaan tai niitä hoitamaan voidaan perustaa kunnan liikelaitos tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, esimerkiksi osakeyhtiö. (Harjula & Prättälä 2001, s. 146.) Toiminnan liikelaitostamisella tarkoitetaan lähinnä sitä, että määritellään vanhalle virastolle tai laitokselle taloudellisesti itsenäisempi asema. Kunnanvaltuusto päättää liikelaitoksen itsenäisyyden asteen. (Kähkönen 1996, s. 3.) Itsenäisen tulosityksikön eli liikelaitoksen muodostaminen on järkevää vain, jos yksiköllä on mahdollisuus ylijäämän tuottamiseen.

Yksi oman työn muoto on tilaaja-tuottajamalli, jolla pyritään selkeyttämään ja tehostamaan omaa toimintaa sekä saamaan selville oman työn todellinen hinta. Tilaaja-tuottajamalli herättää kuntien työntekijöissä yleensä ajatuksia, että sillä pyritään supistamaan omaa tuotanto-organisaatiota. Näin asia ei kuitenkaan välttämättä ole, vaan mallilla tehostetaan myös ostopalveluiden käyttöä, koska siinä on mahdollista tilata ostopalvelut keskitetysti ja käyttää niitä oman työn ohella. Tutkimuksessa mukana olevista kunnissa viidellä oli käytössä tilaaja-tuottajamalli (Espoossa, Turussa, Oulussa, Tampereella ja Vantaalla). Näissä kaupungeissa malliin oltiin pääosin tyytyväisiä ja sen arvioitiin selkeyttävän toimintaa ja tehostavan kilpailuttamista.

Ostopalveluita käytetään yleensä omien resurssien loppuessa. Tällainen tilanne voi tulla eteen esimerkiksi uusien tilojen käyttöönotossa. Muita syitä ostopalveluiden käyttöön ovat kunnan strateginen linjaus, erityisosaamisen hankkiminen, sijaistaminen, kustannussäästöt tai trendin mukana toimiminen. Ennen ostopalveluiden käyttöön siirtymistä tulisi olla tiedossa oman työn hinta, varsinkin jos perusteena on kustannussäästöt. Oman työn kustannusten selvittäminen voi olla joissain kunnissa vaikeata. Syynä tähän on yleensä kustannuslaskennan puuttuminen tai monimutkaisuus.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä hankintojen käytännön suorittamisesta. Kuntien taloussääntömallissa on perinteisesti edellytetty hankinnat suoritettavaksi taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate puolestaan tarkoittaa tarjoajien yhdenvertaista kohtelua ja hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. Saaduista tarjouksista on valittava joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Kuntien tulisi pyrkiä käyttämään kokonaistaloudellisuuden valintakriteeriä enemmän. Ongelmana on kuitenkin sen vaikea perusteleminen, joten kokonaistaloudellisuuden määritelmiin tulisi saada selvemmat kriteerit.

Kuntasektorilla yleisin kiinteistöpidon sopimus on vuosisopimus, mutta on myös toistaiseksi voimassa olevia. Näistä kumpikaan ei ole paras vaihtoehto. Vuosisopimus on liian lyhyt, koska silloin ei kumppanuutta ehdi muodostumaan. Juuri kun yhteistyö alkaa toimia, niin sopimuksen kilpailuttaminen on edessä ja sitä kautta mahdollisesti toimittajan vaihtuminen. Toistaiseksi voimassa olevissa sopimuksissa voidaan päätyä tilanteeseen, jossa totutaan toimittajaan ja tasaisista vuosikorotuksista johtuen sopimuksen hinta on kasvanut selvästi yli ”markkinahinnan”.

Sopiva sopimuksen pituus voisi olla 3-5 vuotta. Tällöin yhteistyötä on saatu kehitettyä eikä sopimuksen kilpailuttamisväli kasva liian pitkäksi. On myös mahdollista tehdä esimerkiksi kolmen vuoden sopimus, johon liitetään kahden vuoden optio sopimuksen jatkamiseen. Haastateltavat olivat yhteisesti sitä mieltä, että tulisi pyrkiä vuosisopimuksia pidempiin sopimuksiin ja sitä kautta pyrittävä syvempään ja parempaan kumppanuuteen.

Ostopalveluiden käyttö tilapalveluissa on vaihtelevaa. Kunnossapitoa, jätehuoltoa ja erityislaitehuoltoa ostetaan paljon ulkoa, kun teknisten järjestelmien hoitoa ja kiinteistöhuoltoa, ts. kiinteistöhoitoa, sekä siivousta tehdään perinteisesti omana työnä. Edellä mainittu työvoimapula tulee lisäämään ostopalveluiden käyttö myös näissä tehtävissä.

LÄHDELUETTELO**Ahonen 1994**

Ahonen, Kari. Tilapalvelun liiketalous ja tuloksellisuus. Efektia Palvelu Oy. Helsinki 1994. 51 s.

Andersson et al. 1996

Andersson, Lars, Larsson, Linus, Sandgren, Ulf & Lundström, Stellan. Kvalitet till 1000, TQM – kvalitetsutveckling i offentliga fastighetsföretag. Svenska Kommunförbundet. Stockholm 1996. 124 s.

Barrett 2000

Barrett, Peter. Facilities management: towards best practice. Blackwell Science, Oxford 1995. Reprinted 2000.

Birkne & Svensson 1995

Birkne, Inga & Svensson, Arne. Städköpet. Svenska Kommunförbundet. Stockholm 1995. 51 s.

Bull 1996

Bull, Phil. The secret of a successful FM marriage. Facilities. Volume 14, number 12/13. s. 38-41. 1996.

Corbett 1998

Corbett, M. F.: Outsourcing - Beyond buying services. Facilities Design & Management, January 1998. Volume 17, Issue 1, s. 40-43.

Eloranta 1996

Eloranta, Jarkko. Tilaja – tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet. Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisusarja 1 – 1996. Turenki 1996. 101 s.

FMLink 2002

FMLink Outsourcing Survey, 7.1.2002.

<URL: <http://www.fmlink.com/Surveys/outsourcing.htm>>

Frost 1997

Frost, Yvonne. Outsourcing – a route to improved service delivery? International Journal of Facilities Management 1(2), s. 67-76. 1997.

Harjula & Prättälä 2001

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 4. uudistettu painos. Jyväskylä 2001. 587 s.

Huhtala 2002

Huhtala, Hannu. Rakennuttajainsinööri, Suomen Kuntaliitto. Julkisten palveluiden kilpailuttaminen. Kuntakoulutuksen seminaarimateriaali 8.3.2002.

Isoniemi 1998

Isoniemi, Harri. Tilahallinnon organisointi ja sisäisten vuokrien määrittäminen 14 yrityksessä. Kiinteistötalouden instituutti 1998. 33 s.

Kietäväinen 2002

Kietäväinen, Timo. Suomen kuntaliiton varatoimitusjohtaja. Talouselämä 00/2002, s. 26.

Kronlund 1991

Kronlund, Erik. Kunnan tilahallinnon uudistaminen. Suomen Kaupunkiliiton julkaisu 618. Helsinki 1991. 69 s.

KTM 2002

Julkiset hankinnat. Kauppa- ja teollisuusministeriön kotsivut. Internet –haku 12.2.2002.

<http://www.vn.fi/ktm/2/julha/index.html>

Kuntaliitto 2001

Omin voimin, yhdessä, ostaen; kunnan omaa teknisten palvelujen tuotantoa täydentäviä vaihtoehtoja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001. 56 s.

Kähkönen 1996

Kähkönen, Liisa. Liikelaitos organisaatiomuotona kunnallisessa palveluntuotannossa. Turenki 1996. 54 s.

Kähkönen 1999

Kähkönen, Liisa. Kokemuksia kilpailuttamisesta, tapaustutkimus siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990- luvulla. Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisu 2/99. Turenki 1999. 119 s.

Lind & Lundström 1996

Lind, Hans & Lundström, Stellan. Methods of Increasing the Efficiency of Public Sector Real Estate Management: The Swedish Experience. Royal Institute of Technology, Working paper no. 23. Stockholm 1996. 16 s.

Leenders et al. 2002

Leenders, Michiel R, Fearon, Harold E. & Flynn, Anna E. Johnsson, Fraser P. Purchasing and Supply Management. 2002. 743 s.

Lepistö 2002

Lepistö, Matti. Kustannuslaskenta kilpailuttamisen kivijalka – kuntatekniikan tietovirrät. Hyvän kilpailuttamisen työvälineet –seminaari. Helsinki 24.1.2002.

Leväinen 2001a

Leväinen, Kari I. Facility Management and Service Concepts. International Research Seminar on Real Estate Management. 29-30.3.2001. Teknillisen korkeakoulun Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja C 72. Espoo 2001. 151 s.

Leväinen 2001b

Leväinen, Kari I. Sisäisen vuokran määrittäminen. Teknillisen korkeakoulun kiinteistötalouden luento. Espoo 29.11.2001.

Oksanen & Pihkala 2002

Oksanen, Antero ja Pihkala, Anssi. Suomen Kuntaliiton lakimiesten kannanotto kunnan liikelaitoksen asemasta. Julkaisematon lausunto. Helsinki 26.2.2002.

Oulasvirta 1996

Oulasvirta, Lasse. Kuinka kunta toimii. Kuntakoulutus Oy. Helsinki 1996. 234 s.

OI 1998

The Outsourcin Institute. Internet –haku, 5.2.2002.

URL:http://www.outsourcing.com/content.asp?page=01i/articles/intelligence/oi_top_ten_survey.html&nonav=true.

Puhto & Tiainen 2001

Puhto, Jukka & Tiainen Anne. Kiinteistöhoiton hankintaprosessin kehittäminen. Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden raportteja 198. Espoo 2001. 129 s.

RAKLI 2001

Kiinteistöliiketoiminnan sanasto. Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry. 2001. 45 s.

Ruokojoki 1999

Ruokojoki, Jorma. Kiinteistönpidon uudelleen organisointi ja sisäinen vuokra – tilanne 1999. Moniste. Suomen Kuntaliitto.

Rusanen 2001

Rusanen, Merja. Kilpailuttamisen ABC, 3. uudistettu painos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2001. 69 s.

Sandgren & Lundsöm 1992

Sandgren, Ulf & Lundström, Stellan. Kommunalt fastighetsföretagande: Interhyra – miljö och processer. Svenska Kommunförbundet. Umeå 1992. 88 s.

Sinisalo 1996

Sinisalo, Petri. Käyttäjän näkökulma kaupungin maaomaisuuden hallinnassa – esimerkkinä Oulun kaupunki. Teknillisen korkeakoulun diplomityö. Espoo 1996. 111 s.

Tuomela et al. 2001

Tuomela, Antti, Ventovuori, Tomi & Puhto Jukka. Toimitilajohtamispalvelujen kehittyminen Pohjois-Euroopassa. Teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion raportteja 197. Espoo 2001. 71 s.

Uskalinnanmäki 2002

Uskalinnanmäki, Tiina. Sähköväline. Helsingin sanomat, 13.2.2002.

Viinikka 1995

Viinikka, Jarmo. Kuntien kiinteistötoimi muutoksessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1995. 43 s.

LIITTEET

Liite 1. Kyselylomake

OSTOPALVELUT JA OSAAVA KIINTEISTÖJOHTAMINEN KUNNISSA –projektin peruskysely

Kunta

Yksikön nimi

Tehtävä- tai virkanimike

Käsitteistä:

- Tässä kyselyssä käytetään Kiinteistöliiketoiminnan sanaston 2001-05-25 käsitteitä. Sanasto on tulostettavissa Raklin kotisivuilta osoitteessa www.rakli.fi/tietopankki/index.htm
- Lomakkeessa viitataan sanaston numerointiin
- Kunnalla tarkoitetaan kuntia ja kuntayhtymiä
- Kysely käsittää seuraavat tilatyypit:
 - Liikerakennukset
 - Toimistorakennukset
 - Liikenteen rakennukset
 - Hoitoalan rakennukset
 - Kokoontumisrakennukset
 - Opetusrakennukset

Kysely koostuu neljästä osasta:

- | | |
|----------|---|
| A | Yleistietoja |
| B | Ostopalveluiden osuus |
| C | Tulevaisuuden odotukset ja ajatukset |
| D | Luettelo asiakirjoista |

Kyselyihin vastanneita pyydetään lähettämään aineistot ja vastaukset 7.12 mennessä. Osiin A, B ja C voi vastata suoraan tähän kyselylomakkeeseen ja palauttaa sähköisessä muodossa.

Yleistietoja

- 1. Mikä yksikkö vastaa kunnassanne kiinteistönjohtamisesta (osatehtävät: tilojen hankkiminen, vuokraus, kiinteistönhallinto, kiinteistön ylläpito, käyttäjätoiminnot)? *Ohje: katso määritelmät sanastosta.*
- 2. Mikä yksikkö kunnassanne tuottaa
 - a) kiinteistönhoidon (70, kaavio 8), *pois lukien siivous*
 - b) siivouksen
 - c) kunnossapidon (80)
- 3. Merkitse alla olevaan taulukkoon mitkä ovat kuntanne markkamääräiset päätöksentekovaltuudet?

Taso	Virka/yksikkö	Summa (mk)
Virkamies 1		
Virkamies 2		
Lautakunta		
Johtokunta		
Kunnanhallitus		
Muu, mikä?		
Muu, mikä?		

- 4. Onko kunnassanne otettu käyttöön tilaaja-tuottajamalli ja jos on niin milloin?
- 5. Miten tilaaja-tuottajamalli on järjestetty?
- 6. Milloin on kunnassanne otettu käyttöön sisäinen vuokra ? Kattaako se vain ylläpidon kulut vai myös pääomamenot?
- 7. Onko kiinteistönpidon tehtäviä (osatehtävät kysymyksen 1 mukaan) siirretty
 - a) kunnan liikelaitokselle, milloin?
 - b) osakeyhtiölle, milloin?
- 8. Onko kiinteistönpidon tehtäviä järjestetty kunnan ja muun toimijan yhteistyönä? Onko yhteistyö järjestetty seutuyhteistyönä tai kuntayhtymän kautta?

9. Millaisena pidät kiinteistönpitoyksikön osaamista seuraavien palveluiden ostamisessa? Vastaa asteikolla 1-5, jossa 1=välttävä, 5= kiitettävä, 0=ei osaa sanoa.

- jätehuolto (73)
- siivous (74)
- ulkoalueiden hoito (75)
- käyttäjäpalvelut (67)

10. Voidaanko kunnassanne ostopalveluja ja omaa tuotantoa vertailla nykyisin käytössä olevalla kiinteistönpidon kustannusseurannalla?

11. Saadaanko kustannusseurannasta omana tuotantona toteutetun ylläpitopalvelun kustannukset/kulut rakennuskohtaisesti?

12. Onko kunnassanne asetettu tavoitteita ostopalvelujen ja oman tuotannon osuuksista?

13. Onko kunnassanne käytetty yksityisrahoitusmalleja tilojen hankinnassa?

B. Ostopalveluiden osuus

Seuraavalla osalla pyritään selvittämään ostopalvelujen käytön nykytilanne, käyttäen vuoden 2000 tilastoja. **Jos tarkkoja arvoja ei ole saatavissa, niin arvio riittää. Merkitse jos luku on arvio.**

Lyhenteet: *oma* = oma tuotanto (ei tilaaja/tuottajamallia)
 sisäinen= sisäinen palvelu, ostetaan kuntakonsernin sisällä olevalta tuottajalta, esim. tilaaja-tuottaja organisaatio
 osto= ostopalvelua yritykseltä tai vastaavalta

Teknisten järjestelmien hoito ja kiinteistönhuolto (71 ja 72, vastaa kh-tiedoston nimikettä: yleishoito ja valvonta/ talonmiestoimi ja huoltomiestoimi)

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Jätehuolto (73)

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Siivous (74)

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Ulkoalueiden hoito (75)

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Kunnossapito (80)

rakenteet

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Iv-kunnossapito

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

iv-kunnossapito

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Sähkö kunnossapito

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Erityislaitehuolto: hissit, kylmälaitteet, paloilmoinlaitteet

	Oma	Sisäinen	Osto
Kustannukset (mk)			
Henkilötyövuodet			
Pinta-ala (m2)			

Käyttäjäpalvelut (67)
(ilmoita tämän hetkinen tuotantotapa laittamalla rasti ruutuun)

	Oma tuotanto	Ostopalvelut	Ei osaa sanoa
Vahtimestari			
Turvapalvelut			
Postitus ja postinjakelu			
Puhelinpalvelut			
Ruokailu- ja ravintolapalvelut			
Tietoverkko			
Kopiointi			
Pitopalvelut			
Muuttopalvelut			
Lähetti ja toimituspalvelut			
Kalustus- ja hankintapalvelut			
Viherkasvien hankinta ja hoito			

C TULEVAISUUDEN ODOTUKSET JA AJATUKSET

Kirjoita tälle sivulle, mitä odotuksia ja ajatuksia Sinulla (ei välttämättä kunnan virallinen mielipide) on ostopalveluiden osalta.

D LUETTELO ASIAKIRJOISTA

Merkitse mitkä asiakirjat on lähetetty/lähetetään, näin tiedämme mitä on odotettavissa.

- Kunnan yleisorganisaatio (kaavio), josta käy ilmi kiinteistönpitoyksikön sijoitus
- Laatukäsikirjat
- Johto-, toiminta- ja hankintasäännöt
- Teknisen toimen ja kiinteistönpitoyksikön organisaatiokaaviot
- Toimielinten (kunnanhallitus, lautakunta ja johtokunta) ja viranhaltijoiden päätöksentekovaltuudet (delegointipäätökset)
- Tilaaja-tuottajamalli, jos on käytössä
- Talousmallia koskevat päätökset (bruttoyksikkö, nettoyksikkö, liikelaitos)
- Tiloja koskevat kohdat talousarviosta
- Mahdolliset aikaisemmat tutkimukset ja raportit kiinteistönpidosta
- Kuntanne kehityshankkeet, suunnitelmat ja ohjelmat kiinteistöjohtamisen parantamiseksi

Osan D pyydetty asiakirjat lähetetään osoitteeseen:

Antti Soini

TKK

Otakaari 1

PL 1200, 02150 ESPOO

Liite 2. Haastattelukysymykset

OSTOPALVELUT JA OSAAVA KIINTEISTÖJOHTAMINEN KUNNISSA

1. Perustiedot

Haastateltava:

Asema:

Organisaatio:

Osoite:

Puhelin:

Fax:

Sähköposti:

Pvm:

Paikka:

1. Arviot tilojen
 - a. kustannuksista (ylläpitomenot, ulos maksetut vuokrat tiloista jotka on vuokrattu markkinoilta/ sisään vuokraukset)
 - b. tuloista (vuokrat; sisäiset vuokrat ja muut vuokrat)
2. Työntekijämäärä, esim. seuraavalla jaottelulla
 1. Työnjohto ja työnvalvojat (ins. tekn. rakennusmestarit)
 2. Rakennussuunnittelijat
 3. Toimisto
 4. Kiinteistöhoito
 5. Rakennus- ja korjausmiehet
 6. Huoltoasentajat
 7. Siivous
3. Kunnan hallinnassa olevat kiinteistöt (omistus ja sisään vuokraus)

m2
m3

eri tyyppisten tilojen jakauma
4. Ostopalvelusopimusten lukumäärä
5. Mitä palveluntarjoajia on paikkakunnalla?

2. Kyselyä täydentävät kysymykset

1. Mitä neliöitä kyselyn alat olivat?
2. Kiinteistöjohtamisen keskitysaste:

kiinteistöyksikön/tilapalvelun ylläpitämät tilat (m2)

hallintokuntien itsensä ylläpitämät tilat (m2)

jakoperusteena voi olla kiinteistönhoidon mukainen jakautuma

Tilaaja-tuottajamalli

3. Onko tilaaja-tuottajamalli käytössä?
4. Kokemukset

5. Onko tuottajayksikkö todellisessa kilpailuasemassa ulkoisten tuottajien kanssa?
6. Kumpi tilaa ostopalvelut markkinoilta tilaajayksiköt vai tuottajayksiköt?

Osto-osaaminen

7. Onko osto-organisaatiossa riittävästi osto-osaamista?
8. Teknisten järjestelmien hoitoa ja kiinteistönhuoltoa sekä kunnossapitoa koskeva osto-osaaminen (asteikko 1-5)
9. Millä tilapalvelun osa-alueella on eniten kehittämisvaraa osto-osaamisessa?
10. Saadaanko koulutusta tai osaamista yksikön ulkopuolelta?

3. Ostopalveluiden hankintaprosessi

Hankintapäätös

1. Mitkä ovat ostopalvelujen käytön periaatteet?
2. Minkä palvelujen ostamiseen kannattaa ensin ryhtyä? Viimeiseksi?
3. Tehdäänkö hankintaan ryhdyttäessä kannattavuusanalyysi?
4. Miksi palveluja on ostettu ulkoa?

Tarjousten arviointi

5. Miten hankintaprosessi on järjestetty
 - a) tarjouspyynnöt
 - b) neuvottelu
6. Mitä tarjouspyyntö sisältää?
7. Moneltako yhtiöltä pyydetään tarjoukset?
8. Monen kanssa neuvotellaan?
9. Mitkä ovat yhtiön valintaan vaikuttavat arviointikriteerit?

Kehittämistarpeet

10. Mitkä ovat suurimmat kehittämistarpeet?
11. Mitä on tehty ongelmien poistamiseksi?
12. Mitä vaikeuksia julkinen hankintaprosessi aiheuttaa ostopalveluiden hankintaan?
13. Mitä vaikeuksia laki julkisista hankinnoista aiheuttaa ostopalvelujen hankinnassa?
14. Käyttäisittekö enemmän ostopalveluita jos se olisi helpompaa?
15. Mitä muita esteitä näet ostopalveluiden lisäämiselle?

4. Sopimus

1. Mitä asiakirjoja sopimukseen kuuluu?
2. Miten sopimus laadittiin (käytättekö jotain yleistä sopimusmallia)?
3. Kuinka pitkiä sopimuksia yleensä tehdään (määräaikaisia/toistaiseksi voimassaolevia)?
4. Kuinka pitkä on sopimuksen irtisanomisaika?
5. Mitkä ovat palkkioperusteet (kiinteä palkkio / erillispalkkiot)?
6. Käytetäänkö sanktioita tai lisäpalkkioita?
7. Mitkä ovat osapuolten vastuut?
8. Oletteko tyytyväisiä nykyiseen menettelyyn?
9. Mitä asioita tulevaisuudessa pitäisi ottaa huomioon sopimuksissa?

10. Miten henkilökunnan asema järjestetään?

5. Sopimuksen aikainen yhteistyö

Yhteistyö

1. Millaisia yhteistoimintatapoja teillä on tuottajan/toimittajan/palvelunmyyjän kanssa?
2. Oletteko tyytyväisiä yhteistyöhön?
3. Miten kehitätte yhteistyötä ?
4. Vertaa ostettua palvelua aikaisempaan omaan tuotantoon;
 - a) onko laatu muuttunut?
 - b) onko kustannukset muuttuneet?
5. Mitkä asiat ovat toimineet hyvin?
6. Mitä ongelmia on ollut?
7. Miten ongelmatilanteet ratkaistaan?

Seuranta

8. Miten työtä seurataan?
9. Miten mittaatte tuloksia?
-tunnusluvut
10. Miten laatua seurataan?
11. Miten asiakastyytyväisyyttä seurataan?
12. Mitä ja miten tuottaja raportoi tilaajalle?

Kehittäminen

13. Mitä asioita pitäisi tulevaisuudessa kehittää?

6. Alan yleinen kehitys

1. Mitkä ovat alan keskeisimmät kehittämistarpeet tällä hetkellä?
2. Miten ala tulee kehittymään tulevaisuudessa?
3. Millä aloilla arvioit ostopalveluiden käytön lisääntyvän?
4. Mitä yhteiskunnallinen kehitys tulee vaikuttamaan kiinteistöpalveluihin?
5. Miten ala pystyy reagoimaan tulevaisuuden haasteisiin?
6. Näetkö ostopalvelut todellisenä vaihtoehtona tämän hetkisiin tuotantotapoihin?
7. Arvio pystyykö kunnan alueella toimivat palveluyritykset vastaamaan tulevaisuudessa kuntasektorin kysyntään?

7. Muuta